

วารสาร



รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

วารสารรายสามเดือน
จัดพิมพ์เผยแพร่โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PUBLISHED QUARTERLY BY
THE INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
THAMMASAT UNIVERSITY

๔๔ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๐๖
VOL. IV, NO. 1, JULY 1963

กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
พลเอก อนอม กิตติขจร
พระมุนีเฑียรวิมลนาท
พระครูคณาภิบาลสุวามันต์
พลโท อัมพร จันทกานนท์
อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์
ศาสตราจารย์ พระยาอรธการวิธานินันท์
ศาสตราจารย์ จรูญ วิมลศิริ
ศาสตราจารย์ ทวี แร่งข้า
ศาสตราจารย์ สมทบ สุวรรณสุทธิ
ศาสตราจารย์ มาลัย หุวะนันทน์
ศาสตราจารย์ พลตรี บัญชา มินทรากินตรา
ศาสตราจารย์ อุดล วิเชียรเจริญ

Thammasat University Council

Field Marshal Sarit Thanarat
General Thanom Kittikachorn
Phra Manuvelaya Vimolnat
Phra Dulyabagya Suwamand
Lieutenant General Amporn Chintakanon
Sanya Dharmasakti
Professor Phya Arthakariya Nibhonda
Professor Charoon Vimolasiri
Professor Thawee Raenkham
Professor Somthob Suvarnasuddhi
Professor Malai Huwanandana
Professor Major General Bancha Mintrakinttra
Professor 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. ชัตติยา อมรทัต
บรรณาธิการบรรณาธิการ — อ.จ. นวนิตย์ อินทรามะ
ที่ปรึกษามบรรณาธิการ — ดร. วุฒิวิธ จี. ทธอมบลีย์

Editorial Staff

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

กองจัดการ

ผู้จัดการ — อ.จ. เชาว เรืองสุวรรณ
ผู้ช่วยผู้จัดการ — ร.ต. จักรกฤษณ์
บรรณนิเทศการ ร.น.
เลขานุการ และ เพรสซิง — ทวี สอนมาลี

Managing Staff

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



รัฐประศาสนศาสตร์



THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 4

ฉบับที่ 1

กรกฎาคม 2506

สารบัญ

	หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้	๗
บรรณาธิการแถลง	ix
<u>ภาคภาษาไทย</u>	
นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ : การศึกษาเฉพาะกรณี มาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำในการ บริหารประเทศ	ชูป กาญจนประกร 1
รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล	พริ้ม มั่นกลาง 19
ปัญหาในการบริหารราชการ	39
ย่อเรื่อง การจัดวางแผนชุมชนในลักษณะวิธีการของการวางแผน	71

ย่อเรื่อง พัฒนาการการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในไต้หวัน	74
---	----

ย่อเรื่อง เด็กกำพร้าในเกาหลี	77
------------------------------	----

ภาคภาษาอังกฤษ

การจัดวางแผนชุมชนในลักษณะวิศวกรรม ของการวางแผน	ซัมเนอร์ เอ็ม. ชาร์พ	79
---	----------------------	----

พัฒนาการการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในไต้หวัน	วิลเลียม อาร์. เกเบิล	112
---	-----------------------	-----

เด็กกำพร้าในเกาหลี	พลตรี ชญา อังศุโชติ	120
--------------------	---------------------	-----

ย่อเรื่อง นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ: การศึกษา เฉพาะกรณีมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำ ในการบริหารประเทศ		126
---	--	-----

ย่อเรื่อง รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล		128
--------------------------------------	--	-----

ย่อเรื่อง ปัญหาในการบริหารราชการ		130
----------------------------------	--	-----

ภาคปกิณกะ

แนะนำหนังสือ จักรกฤษณ์ นรนิติตุงการ, สมเด็จพระเจ้า บรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกระทรวงมหาดไทย	เสริมชัย พลพัฒน์ฤทธิ์	132
--	-----------------------	-----

สารวิทยานิพนธ์

พ.ต.ท. ประวัติ ปัจฉิมถักศักดิ์	อำนาจหน้าที่ของกองตำรวจรถไฟ : การศึกษา วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของ ผู้โดยสาร*	135
ร.ต.อ. ม.ด. ประดิษฐ์ศิลป์ ถึงหวา	การปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ : บทศึกษาเฉพาะกรณี การตรวจสอบผลปฏิบัติตาม แผนและโครงการด้านเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2504*	136
ถ่ง ดีหัตถ์	การจัดและควบคุมมาตรฐานสินค้าขาออกของ ประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณี เกี่ยวกับ การจัดองค์การและการวางระเบียบงาน ในระยะเริ่มงาน*	138
ข้าวคณะ		139
บทบรรณาธิการ		145

* เป็นภาษาอังกฤษ

THAI QUARTERLY JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

VOL. IV, NO. 1, JULY 1963

CONTENTS

	Page
Authors in this issue	viii
Editor's Note	ix

THAI SECTION

The Prime Ministership During the Revolutionary Period: A Study of the Measures Creating Leadership in Government	<i>Choop Karnjanaprakorn</i>	7
Municipal Tax Revenue in Thailand	<i>Prim Munglang</i>	19
Problems Concerning the Administration of Public Affairs		39
Summary: Urban Planning as a Process		71
Summary: Development in the Study of Public and Business Administration in Taiwan		74
Summary: Korean Orphans		77

ENGLISH SECTION

Urban Planning as a Process	<i>Sumner M. Sharpe</i>	79
Development in the Study of Public and Business Administration in Taiwan	<i>William R. Gable</i>	112
Korean Orphans	<i>Maj. Gen. Chan Ansuchote</i>	120

Summary: The Prime Ministership During the Revolutionary Period: A Study of the Measures Creating Leadership in Government	Page 126
Summary: Municipal Tax Revenue in Thailand	128
Summary: Problems Concerning the Administration of Public Affairs	130

MISCELLANEOUS SECTION

Introducing Book

Chakrit Noranitiphadungkarn, <i>His Royal Highness Prince Damrong Rajanubhab and the Ministry of Interior</i>	Sermchai Polpatanaritdhi	132
---	--------------------------	-----

Thesis Abstracts

Pol. Lt. Col. Pravat Patchimsawat	<i>The Royal Thai Railway Police: Their Role in Passenger Safety*</i>	135
Pol. Capt. M.L. Prasiddhisilp Singhara	<i>Implementation of the National Economic Development Plan of Thailand: A Case Study of the Inspection Performance in Agriculture and Cooperatives in 1961*</i>	136
Sonk Sihasit	<i>Commodity Standardization in Thailand: A study of Its Organization and Its Functions at the First Stage of Its Operations*</i>	138

Institute News	139
-----------------------	-----

Editorial	145
------------------	-----

* Written in English.

ผู้เขียนในฉบับนี้

- ชูบ กาญจนประกร : ช.บ. M.A. (Govt.), Ph.D. หัวหน้าฝ่ายการสอน คณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - พริ้ม มั่นกลาง : น.บ. ผู้ช่วยสรรพากรจังหวัดนครราชสีมา กรมสรรพ
ากร กระทรวงการคลัง นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะ
รัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 - ชัมเมอร์ เอ็ม. ชาร์พ : A.B. (Econ. Geography), M.R.P. (City Planning), C.P.A.
อาสาสมัครอเมริกันแห่งหน่วยด้านสภาพประจำประเทศ
ไทย ผู้บรรยายวิชาการวางแผนชุมชน คณะสถาปัตย
กรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
 - วิลเลียม อาร์. เกเบิล : B.A., M.A., Ph.D. หัวหน้าคณะที่ปรึกษามหาวิทยาลัย
มิชิแกน ประจำศูนย์การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์และ
การบริหารธุรกิจ แห่งมหาวิทยาลัยเนชั่นแนลเซนต์
จอร์จส์ กรุงไทเป สาธารณรัฐจีน
 - พลตรี ชานู อังศุโชติ : ประกาศนียบัตร ร.ร. นายร้อยทหารบก ประกาศนียบ
ัตร ร.ร. เสนาธิการทหารบก ร.ป.ม. (เกียรตินิยม
“ดี”) เอกอัครราชทูตไทยประจำสาธารณรัฐเกาหลี
-

AUTHORS IN THIS ISSUE

- *Choop Karnjanaprakorn:* LL.B., M.A. (Govt.), Ph.D., Chief of Academic Division, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- *Prim Munglang:* LL.B., Asst. Changwad Revenue Officer, Nakornraj-sima, Revenue Department, Ministry of Finance; Graduate Student, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- *Sumner M. Sharpe:* A.B. (Econ. Geography), M.R.P. (City Planning), C.P.A.; Peace Corps Instructor in Urban Planning, Faculty of Architecture, Chulalongkorn University.
- *William R. Gable:* B.A., M.A., Ph.D.; Chief of Party, University of Michigan Advisory Team, Center for Public and Business Administration Education, National Chengchi, Taipei, Taiwan, Republic of China.
- *Maj. Gen. Chan Ansuchote:* Cert. of Royal Thai Army Military Academy, Cert. of Command and General Staff College, M.P.A. (2nd Class Hons.), Royal Thai Ambassador to the Republic of Korea.

ข้อเสนอบริบทที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

บรรณาธิการแถลง

EDITOR'S NOTE

วารสารเล่มที่ท่านกำลังถืออยู่นี้เป็นฉบับหนึ่งของปีที่สี่ ซึ่งนับว่าเป็นนิมิตอันน่ายินดีที่ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สามารถเสนอผลงานในรูปวารสารวิชาการแก่มหาชนทั้งหลายได้ด้วยความราบรื่นตลอดมาเป็นเวลาหลายปี ทำให้รู้สึกมั่นใจว่าการเผยแพร่ผลงานวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์จะได้รับความนิยมและการต้อนรับอย่างอุ่นหนาฝาคั่งยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งจะเป็นผลให้ค่ากล่าวที่ว่า การเผยแพร่วิชาการเป็นไปด้วยความยากลำบากในสังคมไทยเรานั้น ค่อยๆ เปลี่ยนแปลงไปทุกที คณะผู้จัดทำขออ้อมขอบพระคุณท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทั้งหลาย ที่ได้ให้ความอุปการะสนับสนุนตลอดมาและมีส่วนสำคัญที่ช่วยให้วารสารนี้ได้แพร่หลายอย่างกว้างขวางออกไป อันนับว่าเป็นกำลังใจอย่างสูงแก่คณะผู้จัดทำ จนเกิดความเชื่อมั่นว่า วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ คงจะยังมีชีวิตอยู่ในวงการหนังสือต่อไปอีกเป็นเวลานาน

ย่อมเป็นที่ทราบกันแล้วว่า วิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่อาศัยการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิบัติงานของรัฐบาลและของหน่วยราชการต่างๆ ตั้งแต่ระดับสูงที่สุดจนถึงระดับต่ำที่สุด ซึ่งถ้าจะกล่าวโดยสรุปในทัศนะที่แคบลงไปอีกก็จะเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรรมวิธีหรือเทคนิคในการบริหารงานให้ดำเนินไปสู่จุดหมายที่พึงประสงค์ ซึ่งรวมทั้งการวางแผนงาน การจัดองค์การและการวางระเบียบงาน การจัดสรรเจ้าหน้าที่ การอำนวยความสะดวกงาน ประสานงาน ตรวจสอบและควบคุมงาน การปกครองบังคับบัญชา ตลอดจนการเป็นผู้นำหรือหัวหน้างานและการมนุษยสัมพันธ์ เป็นต้น โดยนัยนี้ วิชารัฐประศาสนศาสตร์ จึงเป็นวิชาที่เป็นประโยชน์ต่อคนทั่วไปเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้อื่น หรือผู้เป็นหัวหน้างานปกครองบังคับบัญชาผู้ใดบังคับบัญชาทั้งหลาย เพราะวิชานี้ นอกจากจะช่วยให้เพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับหลักการทางวิชาการในด้านการ

บริหารงานแล้ว ยังเป็นการช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมภาวะการเป็นผู้นำหรือหัวหน้างานที่
สามารถยิ่งขึ้น และเป็นการเตรียมตัวให้พร้อมที่จะก้าวขึ้นไปรับตำแหน่งหน้าที่สูงๆ ได้ดียิ่งขึ้น
อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน แม้ว่าประเทศไทยเราจะมีความตื่นตัวในด้านการศึกษาและ
การปรับปรุงวิธีการบริหารราชการเพื่อการพัฒนาประเทศอย่างจริงจังก็ตาม หนังสือที่เป็นคำรับ
คำราและเอกสารทางวิชาการที่เป็นภาษาไทยก็ยังขาดแคลนอยู่เป็นอันมาก บรรดานักศึกษาวิชา
รัฐประศาสนศาสตร์และอาจารย์ผู้บรรยายทั้งหลายต่างก็มีภาระการงานรัดตัวไม่สามารที่จะผลิต
คำราในชั้นมาตรฐานออกมาได้ในขณะนี้ ในภาวะการณ์ดังกล่าว วารสารรัฐประศาสนศาสตร์
จึงนับว่าเป็นเอกสารทางวิชาการที่มีคุณประโยชน์ที่ข้าราชการ นักศึกษาและผู้สนใจอื่นๆ อาจ
ใช้ประกอบการศึกษาค้นคว้าเพื่อการพัฒนาตนเองได้เป็นอย่างดี เพราะบทความต่าง ๆ ที่น่าถ
พินิจในวารสารนี้นับว่าเป็นบทความที่ได้มีการวิจัยตามหลักวิชาการเป็นอันมาก ทั้งวารสาร
ดังกล่าวยังเหมาะแก่การที่จะเก็บรักษาไว้เป็นการถาวรอีกด้วย เนื่องจากการจัดพิมพ์ได้ใช้
กระดาษอย่างดี ทั้งน้แม่ทางคณะฯ จะต้องขาดทุนอยู่บ้าง แต่ก็มุ่งประสงค์จะเผยแพร่วิชาการ
เพื่อประโยชน์ต่อสังคมเป็นสำคัญ บรรณาธิการจึงใคร่ขอร้องท่นทั้งหลายได้โปรดกรุณา
สนับสนุนและช่วยกันเผยแพร่วารสารวิชาการ ของทางราชการฉบับนี้ให้เจริญรุ่งเรืองยิ่งขึ้นต่อ
ไปโดยไม่หยุดยั้งด้วย

ในช่วงระยะเวลาแปดปีที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ กิจกรรมต่าง ๆ ของคณะฯ ทั้งในด้านการให้การศึกษาอบรมตามหลักสูตรชั้น
ปริญญาโท และการให้บริการของฝ่ายห้องสมุด ฝ่ายวิจัย และฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการได้
ก้าวหน้าขึ้นเป็นอันมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ทางคณะฯ ได้ทำการติดต่อประสานงานและให้
ความร่วมมือกับหน่วยราชการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้นตามลำดับ นอกจากนี้ในด้านการติดต่อสัมพันธ์
กับต่างประเทศก็นับแต่จะเพิ่มทวีความสำคัญยิ่งขึ้น อันเป็นการแสดงว่า วงการรัฐประศาสน
ศาสตร์ของประเทศไทยเรา ได้รับความสนใจและความยอมรับนับถือของต่างประเทศมากขึ้น

ตามลำดับเช่นเดียวกัน ในปัจจุบัน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็น
 เจ้าหน้าที่ของทางราชการ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกขององค์การรัฐประศาสนศาสตร์
 ระหว่างประเทศที่สำคัญสองแห่งด้วยกันคือ (1) องค์การรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก
 (Eastern Regional Organization for Public Administration) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุง
 มนิลา ประเทศฟิลิปปินส์ และ (2) องค์การรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างประเทศ (International
 Institute of Administrative Sciences) ซึ่งสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ ณ กรุงบรัสเซลส์ ประเทศเบลเยียม
 นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อและความร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการ ก็ยังมีอีกหลาย
 แห่ง และเมื่อเร็ว ๆ นี้ ทางมหาวิทยาลัยแห่งชาติเฉงชี่ (National Chengchi University) แห่ง
 สาธารณรัฐจีน ซึ่งเพิ่งจะได้จัดตั้งศูนย์การรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจขึ้นเมื่อ
 เดือนมิถุนายนปีที่แล้ว โดยความช่วยเหลือขององค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศและ
 มหาวิทยาลัยมิชิแกน แห่งสหรัฐอเมริกา ก็ได้ให้ความสนใจแก่กิจการรัฐประศาสนศาสตร์ของ
 ประเทศไทยเป็นอย่างสูง โดยได้ดำริที่จะให้มีโครงการร่วมมือทางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่าง
 สองประเทศและให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษาและอาจารย์ระหว่างกันด้วย นับว่าทางคณะฯ และ
 ประเทศไทยได้รับความสนใจทางด้านนี้มากขึ้นกว่าแต่ก่อนเป็นอันมาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับวารสารฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้เสนอบทความที่น่าสนใจ
 หลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของอาจารย์ ดร. ชูบ กาญจนประกร ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ
 อย่างยิ่งท่านหนึ่งในทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ท่านผู้อ่านคงจะได้เคยสังเกตว่า อาจารย์
 ดร. ชูบ ผู้นี้เป็นผู้ที่มีความสนใจเป็นพิเศษในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการในสมัย
 ปฏิวัติ และเกี่ยวกับภาวะผู้นำ บทความเรื่อง “นายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ: การศึกษาเฉพาะ
 กรณีมาตรการสร้างสรีระภาวะผู้นำในการบริหารประเทศ” ที่นำลงตีพิมพ์ในฉบับนี้ เป็นส่วน
 หนึ่งของเอกสารวารวิจัยที่ท่านอาจารย์ได้เรียบเรียงขึ้น เพื่อนำเสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราช
 อาณาจักร แต่ก็มีแนวเรื่องที่แตกต่างกันอยู่บ้าง ซึ่งทางกองบรรณาธิการจะได้จัดนำลงพิมพ์
 เสนอท่านผู้อ่านเป็นลำดับไป และเชื่อว่าจะเป็นที่พึงพอใจของท่านผู้อ่านทั้งหลายไม่มากนัก

บทความภาษาไทยอื่นๆ มีเรื่อง “รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล” ของคุณพริ้ม มั่นกลาง และเรื่อง “ปัญหาในการบริหารราชการ” ซึ่งคณะนักบริหารในคราวประชุมสัมมนา พัฒนากับบริหารรวมวันที่ 1-6 ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษาบางแสน จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 11-14 กุมภาพันธ์ 2506 ได้ประชุมพิจารณาเสนอเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคือข้อขัดข้องในการ ปฏิบัติราชการรวม 6 เรื่องด้วยกัน อันนับว่าเป็นการนำเอาปัญหาเกี่ยวกับประเด็นทาง ปฏิบัติมาลงสู่กับบทความทางวิชาการซึ่งย่อมจะให้ข้อคิดแก่ท่านผู้อ่านอีกตามสมควร

สำหรับเรื่องภาษาอังกฤษในฉบับนี้ ได้นำลงถึง 3 เรื่องด้วยกัน คือ เรื่อง “Urban Planning as a Process” โดย Mr. Sumner M. Sharpe ชาด้าสมัครอเมริกัน และผู้บรรยายวิชาการ วางแผนชุมชนแห่งคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่อง “Korean Orphans” โดย พลตรี ชามู อังคุโชติ เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงเซอูล สาธารณรัฐเกาหลีใต้ ซึ่งท่าน ผู้อ่านอาจจะอ่านเพื่อประกอบความรู้ และเรื่อง “Development in the Study of Public and Business Administration in Taiwan” โดย Dr. William R. Gable หัวหน้าที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกัน ประจำศูนย์การรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหาร ธุรกิจแห่งมหาวิทยาลัยแห่งชาติแทมเพอริงตัน สาธารณรัฐจีน อันบรรยายให้เห็นพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ฯ ใน ประเทศเพื่อนบ้านภาคพื้นเอเชียอีกประเทศหนึ่ง

นอกจากที่กล่าวแล้ว บรรณาธิการใคร่ขอแถลงต่อท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านเพื่อทราบ อีกเรื่องหนึ่ง คือ เรื่องการย่อเรื่องบทความต่างๆ ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งแต่ก่อนมา ทางคณะผู้จัดทำได้ถือว่า เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการที่จะต้องจัดย่อ หรืออาจขอร้องผู้เขียนบทความนั้นให้ช่วยย่อเรื่องให้ถ้าสามารถทำได้ ฉะนั้น การย่อเรื่องจึง มิได้ลงชื่อผู้ย่อกำกับไว้เลย ยกเว้นแต่เมื่อมีบุคคลอื่นกรุณาช่วยย่อให้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับเรื่องนิตยสารบรรณาธิการได้รับความเห็นและข้อเสนอแนะจากท่านผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ชาวต่างประเทศหลายท่านว่า การย่อเรื่องจากบทความนั้น เป็นงานที่ยากและสำคัญอย่างหนึ่ง เพราะจะต้องจัดย่อให้ได้ความตรงกับเนื้อเรื่องและได้ประเด็นสำคัญๆ ของเรื่องด้วย ซึ่งก็ยังไม่

แม้ว่าจะถูกใจหรือเป็นที่พึงพอใจของผู้เขียนเรื่องเดิมไป จึ่งน่าจะลงชื่อผู้ยกากับไว้ท้ายเรื่อง
 ทุกเรื่องที่ยก อาจมียกเว้นเฉพาะกรณีที่ผู้เขียนย่อเอง ทั้งนี้ แม้ว่าทางกองบรรณาธิการจะเป็นผู้
 รับผิดชอบตรวจทานอยู่แล้วก็ตาม ก็ควรให้ผู้รับผิดชอบเรื่องย่อเด่นชัดขึ้นอีก นอกจากนี้
 ยังเป็นการยกย่องและให้เครดิตแก่ผู้ย่อเช่นเดียวกับผู้เขียนอีกด้วย

ด้วยคำแนะนำและเหตุผลดังกล่าว ทางกองบรรณาธิการจึงเห็นสมควรให้ได้อ่านผู้ย่อ
 เรื่องตั้งแต่ฉบับนี้เป็นต้นไป อย่างไรก็ตาม สำหรับเรื่องย่อภาษาไทยในฉบับนั้นคงไม่ได้ได้อ่านผู้ย่อ
 ไว้ เพราะได้ส่งไปตีพิมพ์เสียก่อนแล้ว จึงขอเรียนให้ทราบว่า เรื่องภาษาอังกฤษทุกเรื่องใน
 ฉบับนี้ ได้จัดย่อเป็นภาษาไทยโดยเจ้าหน้าที่ในคณะผู้จัดทำ ซึ่งมีอาจารย์ ชัดติยา กรวรรณสุด
 และอาจารย์ จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ เป็นตัวจักรสำคัญ

บรรณาธิการแถลงฉบับนี้ออกจะยืดเยื้ออยู่มาก ซึ่งบรรณาธิการต้องขออภัย แต่ก็
 ใคร่ขอแจ้งให้ท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านได้ทราบในทันที่แทนขออภัยว่า คณะ
 พิมพ์แล้วด้วยว่า เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ศกนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบด้วยนักศึกษา
 เก่าและปัจจุบันตลอดจนอาจารย์และเจ้าหน้าที่ได้จัดงานเลี้ยงเพื่อเป็นเกียรติและเป็นการแสดง
 ความยินดีแก่ ท่านอาจารย์ บุญชนะ อิตถากร อดีตอาจารย์ประจำของคณะฯ และปัจจุบัน
 ดำรงตำแหน่งอาจารย์พิเศษ ในโอกาสที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรง
 ตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และต่อมาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม
 ศกเดียวกัน สภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ก็ได้อนุมัติปริญญารัฐประศาสนศาสตร์ดุษฎีบัณฑิต
 กิตติมศักดิ์ ให้แก่ท่านอาจารย์บุญชนะ อิตถากรอีก จึงต้องนับว่าเป็นเกียรติที่ได้มีมาถึงคณะรัฐ
 ประศาสนศาสตร์ด้วยอีกโสดหนึ่ง

บ.ก.

นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

โดย ชุบ กาญจนประกร

บทที่ 1

ปฏิวัติและนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

“เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติ และได้เข้ารับช่วงบริหารราชการของประเทศต่อมา โดยปรารถนาจะแก้ไขวิกฤตการณ์ซึ่งเป็นอยู่ในสมัยเมื่อก่อนมีการปฏิวัติ...”¹ ฉะนั้น การศึกษาวิจัยในลัทธิเกี่ยวกับการบริหาร เฉพาะอย่างยิ่ง ภาวะผู้นำในการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ จึงจำเป็นต้องทราบเรื่องการปฏิวัติซึ่งเป็นต้นกำเนิดของรัฐบาลนี้หรือรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ

การศึกษาพิจารณาในกรณีนี้จะได้อธิบายกระทำและเสนอเฉพาะในสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดำรงสวัสดิภาวะผู้นำในการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิวัติและการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ

ปฏิวัติ

“...คณะปฏิวัติ ซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ตำรวจ และพลเรือน ได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศในนามของปวงชนชาวไทย ตั้งแต่เวลา 21 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501... เป็นต้นไป...”² ข้อความดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 จากประกาศฉบับนี้เมื่อประมวลเข้ากับเหตุการณ์ในวันที่ 20

¹ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอหัวราชอาณาจักร, 27 เมษายน 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี, 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503.) หน้า 1-2

² “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม

ตุลาคม 2501 เวลาประมาณเที่ยงวัน ซึ่งเป็นเวลาที่ พลเอก ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ในสมัยนั้นได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน และได้มีมกรา ๑ ขอรบถวายบังคมลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็ยอมประจักษ์ชัดว่า การปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นการปฏิวัติที่กระทำตามแผน "... โดยความยินยอมสนับสนุนของรัฐบาล ชุดที่ลาออกไป..."³

เมื่อคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศ และสถานการณ์ทั้งหลายตกอยู่ ภายใต้ความควบคุมของคณะปฏิวัติโดยทั่วไปแล้ว บุคคลภายนอกคณะปฏิวัติจะต้องมุ่งความสนใจในปัญหาที่ว่า ใครเป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ จะดำเนินการบริหารประเทศเมื่อยึดอำนาจสำเร็จแล้วอย่างไร อุดมการณ์หรืออุดมคติในการปกครองประเทศของคณะปฏิวัติจะเป็นไปในรูปใด จะเลิกหรือเปลี่ยนแปลงสถาบันทางการเมืองของประเทศอย่างใดบ้างหรือไม่ เหล่านี้ ล้วนแต่เป็นการแสดงออกซึ่งภาวะทางจิตใจของประชาชนที่มีอยู่ต่อคณะปฏิวัติในขณะนั้น โดยนัยนี้ ภาวะผู้นำและการใช้ภาวะผู้นำในระยะหัวเลี้ยวหัวต่ออันจึงมีความสำคัญต่อคณะปฏิวัติไม่ยิ่งหย่อนกว่าความสำเร็จในการยึดอำนาจ เพราะถ้าหากว่าประชาชนไม่ร่วมมือ หรืออาจเฉยเมยไม่นำพาต่อคณะปฏิวัติแล้ว คณะปฏิวัติจะประสบความสำเร็จอย่างคาดไม่ถึง หรืออาจถึงขนาดปฏิวัติล้มเหลวหรือมีปฏิวัติซ้อน ฉะนั้น จะได้ศึกษาวิเคราะห์เพื่อทราบว่า คณะปฏิวัติได้ปฏิบัติจัดทำและจัดให้มีมาตรการสร้างสรรคภาวะผู้นำอย่างใดบ้าง⁴ คณะปฏิวัติจึงประสบความสำเร็จในการ ปฏิวัติและสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและการบริหารประเทศมาได้จนถึงทุกวันนี้

1. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ หัวหน้าคณะปฏิวัติ

ทุกท่านที่ได้อ่านบทบรรยายประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ย่อมทราบได้ทันทีว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติ แต่อาจมีข้อสงสัยว่า ใครจะเป็นผู้รับมอบจากคณะปฏิวัติให้เป็นผู้รับผิดชอบบริหารประเทศต่อไป เพราะประเด็นการนี้เกี่ยวกับการปฏิวัติ แสดงให้ประจักษ์มาแล้วว่า คณะปฏิวัติในสมัยก่อนมักเชิญบุคคลซึ่งเป็นที่เชื่อถืออยู่ในความ

3 "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 2," ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

4 คำว่า "คณะปฏิวัติ" ซึ่งจะใช้ต่อไปในเอกสารวิจัยนี้ หมายถึงคณะปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501

นิยมของประชาชนมาเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศต่อไป แต่ในกรณีของการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 นี้ คณะปฏิวัติดำเนินการแตกต่างจากที่กล่าวมานี้มาก เพราะในโอกาสเดียวกันกับที่คณะปฏิวัติได้ประกาศ "... ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ..." ⁵ และประกาศให้ "... สถาปนาราชวร ธรรมนูญภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเป็นอันสิ้นสุดลง ..." ⁶ แล้ว คณะปฏิวัติยังได้ประกาศว่า "... คณะปฏิวัติจะได้รับการบริหารประเทศ โดยมีกองบัญชาการปฏิวัติซึ่งมี จอมพล ถนอม ชนวันต์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติในนามของปวงชนชาวไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รักษาสถานการณ์ต่อราชอาณาจักร ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ " ⁷

โดยนัยนี้ ก่อนที่จะมีรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี จอมพล ถนอม ชนวันต์ จึงดำรงอยู่ในฐานะที่สำคัญถึง 2 ฐานะ คือ หัวหน้าคณะปฏิวัติที่ยึดอำนาจปกครองประเทศ และหัวหน้าคณะปฏิวัติที่ต้องรับผิดชอบบริหารประเทศซึ่งเป็นที่เข้าใจในชั้นนี้ว่า ดำรงดำรงอยู่ในตำแหน่งสำคัญทั้งสองนี้ จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแทนฉบับที่ยกเลิกไปแล้ว ทั้งสองตำแหน่งนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นมาตรการดำรงดำรงภาวะผู้นำโดยนิตินัยที่สำคัญมาก ⁸ หากพิจารณาประกอบกับอำนาจปฏิวัติซึ่งมีลักษณะเป็นแห่งกำเนิดแห่งอำนาจบริหารโดยนิตินัยอีกประการหนึ่งแล้ว ⁹ จะประจักษ์แจ้งในภาวะผู้นำของหัวหน้าคณะปฏิวัติยิ่งขึ้น

2. อำนาจปฏิวัติ

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3 คณะปฏิวัติได้ประกาศให้ประชาชนทราบเป็นครั้งแรกเกี่ยวกับการใช้อำนาจปฏิวัติว่า " การกระทำใด ๆ ของหนังสือพิมพ์ที่เป็นไปในทางก่อ

⁵ " ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3, " ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ โปรดพิจารณาความหมายของคำว่า " ผู้นำโดยนิตินัย " หรือ legal leader จากบทความของ ชูป กาญจนประกร, " หัวหน้างาน, " วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, หน้า 228

⁹ โปรดพิจารณาความหมายของคำว่า " อำนาจบริหารโดยนิตินัย " หรือ legal authority จากบทความของ พล. อ. ถนอม กิตติขจร, " การใช้อำนาจบริหาร, " วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, หน้า 602

เรื่องราว เลื่อนความเท็จแก่ประชาชนหรือปราศจากความเป็นธรรม จะต้องถูกยับยั้งด้วยอำนาจปฏิวัติซึ่งจำเป็นสำหรับรักษาความสงบและความปลอดภัยของประเทศไทย”¹⁰

นอกจากนั้น คณะปฏิวัติยังได้ประกาศไว้ต่างกรรมต่างวาระอีกหลายครั้งที่แสดงให้เห็นความจำเป็นที่ต้องให้ได้มาซึ่งอำนาจปฏิวัติว่า “... การยึดอำนาจทำการปฏิวัตินั้น ... ต้องทำเพื่อให้เกิดอำนาจปฏิวัติตามหลักรัฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อได้ใช้อำนาจปฏิวัตินับถ่วงกันถ่วงทรายของประเทศไทย...”¹¹ ยิ่งกว่านั้น อำนาจปฏิวัติยังเป็น “เครื่องมือ”¹² ที่ “ไม่สามารถจะสร้างชนได้ด้วยวิธีอื่น นอกจากด้วยวิธีการปฏิวัติให้ถูกต้องตามหลักวิชาและอุดมคติ”¹³ ซึ่งคณะปฏิวัติสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในการ “... กวาดล้างสิ่งไม่ดีทั้งหลายในบ้านเมืองได้โดยฉับพลันทันที ซึ่งไม่สามารถจะใช้วิธีอื่นใดให้ได้ผลเหมือนใช้อำนาจปฏิวัติ...”¹⁴

ความจำเป็นที่ต้องมีการปฏิวัติเพื่อให้มีอำนาจและความสำคัญของการใช้อำนาจปฏิวัตินับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน มิใช่จะมีอยู่แต่เฉพาะคณะปฏิวัติที่แสดงออกในรูปคำสั่งของคณะปฏิวัติเป็นจำนวนหลายสิบฉบับเท่านั้น แม้แต่ “... คณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐบาลที่ตั้งขึ้นภายหลัง... ยังมีอำนาจปฏิวัติอยู่ อย่างที่มีอยู่ในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร...”¹⁵

นอกจากการรับรองแห่งอำนาจปฏิวัติดังกล่าวแล้ว ยังปรากฏว่า “... นโยบายของคณะปฏิวัติซึ่งได้ประกาศไปแล้วนั้น รัฐบาลนี้จะได้นำเนินตามต่อไปให้เป็นผลประโยชน์แก่

10 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 3,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

11 ส่วนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ, 20 ตุลาคม 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี, 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธารการพิมพ์, 2503), หน้า 122

12 Ibid.

13 Ibid.

14 Ibid.

15 Ibid., และโปรดพิจารณา “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

ประเทศอย่างแท้จริง...”¹⁶ ฉะนั้น รัฐบาลปัจจุบันจึงเป็น“...รัฐบาลปฏิวัติในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง...”¹⁷ หรือรัฐบาลที่สืบเนื่องมาจากคณะปฏิวัติตั้งกล่าวแล้วข้างต้น

3. การเทิดทูนพระมหากษัตริย์

มาตรการที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งที่คณะปฏิวัติสร้างสรรค์และสร้างเสริมภาวะผู้นำให้บังเกิดขึ้นแก่คณะปฏิวัติอย่างดียิ่งที่สุดที่จะประมาณค่าได้ คือ การกราบบังคมทูลถวายสัตย์ปฏิญาณว่า “... ในการปฏิวัติครั้งนี้หากจำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงสถาบันแห่งชาติในทางหนึ่งทางใดบ้าง แต่สิ่งหนึ่งซึ่งคณะปฏิวัติจะไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลง คือระบอบที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ...”¹⁸ โดยกราบบังคมทูลพระกรุณาและให้คำมั่นสัญญาต่อประชาชนว่า “ คณะปฏิวัติจะเป็นหยักรักษาระบอบนี้ต่อไป ... อย่างมั่นคง ”¹⁹

คำสัตย์ปฏิญาณดังกล่าวย่อมสร้างศรัทธาขึ้นในหมู่ประชาชนให้มีความเชื่อมั่นต่อคณะปฏิวัติ ก่อให้เกิดเอกภาพขึ้นในชาติ เพราะคณะปฏิวัติจะเป็นอย่างไรก็ตาม ประชาชนยังมีที่พึ่งทางจิตใจของคัมภีร์ของชาติ ฉะนั้น สัจจาของคณะปฏิวัติในกรณีนี้จึงมิใช่เพียงแต่การกราบบังคมทูลต่อองค์ประมุขของชาติเท่านั้น หากแต่มีผลทางใจในหมู่ประชาชนอย่างเหลือคณานับ ยิ่งกว่านั้น ศรัทธาของประชาชนที่มีต่อคณะปฏิวัติยิ่งท่วมท้นทับทวี เมื่อคณะปฏิวัติได้ประกาศให้ประชาชนทราบพระราชปรากรมและพระบรมราโชวาทว่า เรื่องนี้ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว มีพระราชกระแสว่า

16 “นโยบายของรัฐบาลชุด จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนาอกรัฐมนตรีย ตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502,” แถลงต่อสภาว่างรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502

17 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 11,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 84 วันที่ 22 ตุลาคม 2501

18 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 9,” และ “หนังสือหัวหน้าคณะปฏิวัติ ที่ 8/2501 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2501,” กราบบังคมทูลพระกรุณา, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 83 วันที่ 21 ตุลาคม 2501

19 Ibid.

4. ก่อน 24.00 นาฬิกาของวันปฏิวัติ

คณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศตั้งแต่เวลา 21 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เป็นต้นไป ช่วงระยะเวลา 3 ชั่วโมงก่อนที่จะขึ้นวันใหม่ คณะปฏิวัติได้ประกาศใช้มาตรการที่สำคัญๆ อีกหลายประการ ซึ่งมีผลช่วยรักษาสถานการณ์ และช่วยสร้างสภาวะผู้นำให้แก่คณะปฏิวัติโดยเฉพาะหัวหน้าคณะปฏิวัติ คือ

ก. ขอให้ประชาชนพลเมืองประกอบกิจการงานอาชีพตามปกติ ให้ข้าราชการทั้งหลายปฏิบัติงานในหน้าที่ตามเคยและให้ทุกคนตั้งอยู่ในความสงบ ห้ามกระทำการใดๆ ที่จะก่อให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นในประเทศ ห้ามเคลื่อนไหวกำลังทหารนอกจากด้วยคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ และให้ผู้บังคับบัญชาคำสั่งหน่วยต่างๆ พึงและปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติแต่ผู้เดียว²⁴

ข. ประกาศใช้กฎอัยการศึกเพื่อรักษาสถานการณ์และความสงบเรียบร้อยของประชาชนทั่วประเทศ ตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เวลา 21.13 นาฬิกา เป็นต้นไป²⁵

ค. ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะตั้งกล่าวไปรายงานตัวต่อหัวหน้าคณะปฏิวัติ ณ หอประชุมกองทัพบก ภายในเวลา 24.00 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เพื่อซักถามความเข้าใจในอันที่จะให้ราชการของชาติดำเนินต่อไปตามปกติ และเป็นไปตามนโยบายของคณะปฏิวัติ²⁶

ง. ประกาศห้ามกักตุนสินค้าหรือขนราคาสินค้า มีลักษณะเป็นการขอร้องแถมบังคับ โดยขอให้ทุกฝ่ายดำเนินปฏิบัติต่อกันด้วยความเห็นอกเห็นใจ เพื่อมิให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน²⁷

24 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 1,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

25 “ประกาศใช้กฎอัยการศึก,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

26, 27 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 5, ฉบับที่ 6,” (ตามลำดับ), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 83 วันที่ 21 ตุลาคม 2501

จ. เชิญผู้จัดการธนาคารในพระนครทุกธนาคาร และประธานหรือเลขาธิการหอการค้า
ทุกแห่งไปพบกับหัวหน้าคณะปฏิวัติ ณ หอประชุมกองทัพบก ในวันอังคารที่ 21 ตุลาคม 2501
เวลา 10.00 นาฬิกา เพื่อซักถามความเข้าใจในอันที่จะให้เศรษฐกิจ การเงิน และการค้าของ
ประเทศดำเนินต่อไปตามปกติ ปราศจากอุปสรรคและความเข้าใจผิด²⁸

ด. ตั้งยกเลิกพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2498 “บรรดาพรรคการเมืองที่
จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วให้เป็นอันสิ้นสุดลง และจะตั้งขึ้นใหม่มิได้”²⁹ ตั้งแต่
ได้ประกาศแล้วเป็นต้นไป

อนึ่ง ต่อมาในวันที่ 22 ตุลาคม 2501 ยังได้ประกาศ “ห้ามมิให้มีการนัดชุมนุมกัน
ในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มีจำนวนตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป...”³⁰

คำสั่งของคณะปฏิวัติดังกล่าวนี้ หากพิจารณาในด้านที่เกี่ยวกับการควบคุมสถานการณ์
ของประเทศ ย่อมประจักษ์ชัดว่า มีลักษณะเป็นมาตรการป้องกันปรามและป้องกันเหตุร้ายอันจะ
พึงเกิดขึ้น อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับภาวะผู้นำ ย่อมจะมองข้ามความสำคัญอันเกิดขึ้นจากผล
แห่งคำสั่งเหล่านั้นเสียมิได้ เฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่ให้บุคคลไปพบหัวหน้าคณะปฏิวัตินั้น นอก
จากเป็นการสร้างเสริมบุคลิกภาพของหัวหน้าคณะปฏิวัติให้เป็นที่รู้จักดีในบรรดาผู้ที่เข้าพบแล้ว
ยังมีผลทางใจต่อผู้ที่เข้าพบอยู่ด้วย อย่างน้อยที่สุด แม้จะทำการใด ๆ อันจะมีผลไม่สอดคล้อง
หรือขัดแย้งกับคำสั่งคำขอความร่วมมือของหัวหน้าคณะปฏิวัติแล้ว ก็ต้องซึ้งใจ พอดีพอรายก็ไม่
กล้าทำ เพราะแม้แต่คำว่าหัวหน้าคณะปฏิวัติก็เป็นมาตรการที่แสดงถึงความเฉียบขาดอยู่แล้ว ยิ่ง
เมื่อได้รับเชิญให้ไปพบเช่นนั้น มีศักดิ์สูงส่งยิ่งกว่า ะบิรุษหรือไมะบิรุษก็ตาม ภาวะทางจิตใจ
ย่อมมีผลร่วมกันอยู่ทุกจุด ๆ หนึ่ง ในขณะนั้น คือหัวหน้าคณะปฏิวัติ

28, 29 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 7, ฉบับที่ 8,” (ตามลำดับ), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75
ตอนที่ 83 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

30 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 13,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 84 วันที่ 20 ตุลาคม
2501

นาถกรฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ

โดยที่หัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะปฏิวัติได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 เลื่อนนี้ ก็โดยปรารถนาจะให้รัฐธรรมนูญที่เหมาะสม และให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบร้อยยิ่งกว่าที่เป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญเช่นนั้น สมควรจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิจัดร่างขึ้นประกาศใช้ต่อไป แต่ในระหว่างระยะเวลาก่อนที่จะได้มีและประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปพลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ทรงพระราชดำริเห็นชอบด้วย และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติต่อไปนี้ เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งสภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดร่างขึ้น³¹

ข้อความนี้จะต้องจารึกไว้เป็นส่วนหนึ่งแห่งประวัติศาสตร์ชาติไทยดังต่อไปนี้ คือ อารัมภบทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศไว้ ณ วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502³²

การที่นำเอาถ้อยคำเป็นอารัมภบทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมาประกอบการพิจารณาด้วยเช่นนี้ ย่อมมีความสำคัญอยู่มาก ในขั้นที่จะได้ย่นระยะถึงภาระของ จอมพล ถนอม กวณิช ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนี้ ตั้งแต่ความดำริเริ่มตลอดจนการร่าง จนกระทั่งถึงนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา และ “ทรงพระราชดำริเห็นชอบ... ให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัติกราบบังคม

31 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

32 Ibid.

ทูต”³³ ว่าในกระบวนการดำเนินงานดังกล่าวหัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมมีภาระหน้าที่อันหนักและสำคัญเพียงใดที่จำต้องใช้ภาวะผู้นำด้วยความรอบคอบสุขุม จนกระทั่งได้รับความไว้วางพระราชหฤทัยตั้งประจักษ์ชัดอยู่โดยนัยดังกล่าวแล้ว

ยิ่งกว่านั้น หลังจากที่ได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรในวันที่ 28 มกราคม 2502 แล้ว จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติยังเป็นผู้ “ปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี”³⁴ จนกระทั่งถึงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 พลเอก สุทธิ สุทธิสารภณกร ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า “บัดนี้ ทรงพระพรราชดำริว่า จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้สมควรไว้วางพระราชหฤทัยที่จะให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี... จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้ง จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่วันที่ 10 เป็นต้นไป”³⁵ และต่อมาในวันที่ 10 เดือนเดียวกัน ก็มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า “บัดนี้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ได้เลือกสรรผู้ที่เหมาะสมดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ตั้งรัฐมนตรี...”³⁶ ในประกาศตั้งคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ มี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ฉะนั้น โดยนิตินัย ฐานะตำแหน่งของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงเปลี่ยนจากหัวหน้าคณะปฏิวัติ³⁷ มาเป็นหัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติ แต่ในทางพฤตินัย เป็นการยากยิ่งที่จะเขียนจะวิเคราะห์และพรรณนาได้โดยมั่นใจในความถูกต้องได้ว่า มโนธรรมหรือความรู้สึกสำนึกในหน้าที่ความรับผิดชอบต่อประเทศชาติของหัวหน้าคณะปฏิวัติจะเปลี่ยนแปลงไปตามฐานะตำแหน่งด้วย จะอย่างไรก็ตาม การที่หัวหน้าคณะปฏิวัติเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เป็นหลักฐาน

³³ Ibid.

³⁴ Ibid., มาตรา 16

³⁵ “ประกาศตั้งนายกรัฐมนตรี,” ประกาศ ณ วันที่ 9 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 22 วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2502

³⁶ “ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี,” ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502

³⁷ โปรดพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการที่ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงอยู่ในฐานะตำแหน่ง 2 ฐานะ ในวิทยานิพนธ์นี้ หน้า 3

ได้ประการหนึ่งว่า ลักษณะต่อเนื่องของภาวะผู้นำและความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าคณะปฏิบัติและหัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติยังมีอยู่ในบุคคลเดียวกัน คือ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในตอนต่อไปของบทนี้ จะได้พิจารณาศึกษาภาวะผู้นำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติในประการสำคัญ ๆ ที่มีลักษณะเป็นการทั่วไป เพื่อเป็นแนวประกอบการศึกษาในบทต่อไป

1. จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร หากพิจารณาเชิงปฏิฐานย่อมเป็นมาตรฐานที่ผูกมัดภาวะผู้นำแก่ผู้ดำรงตำแหน่งอยู่แล้วทั้งโดยตรงและโดยปริยาย เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้เป็นเจ้าของบุคคลและคณะบุคคลโดยทั่วไปทั้งภายในและภายนอกประเทศ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ประชาชนจับตามองอยู่โดยมุ่งหวังให้เป็นผู้รักษาสถาประโยชน์อันเป็นส่วนของชาติ ฉะนั้น ลักษณะประชานิยมจึงมีอยู่ต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรี ดังที่มีคติพจน์ในทางการปกครองแบบคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาว่า “เป็นที่หนึ่งในบรรดาที่เท่ากัน”³⁸

สำหรับกรณีของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัตินั้น แม้ว่าอำนาจบริหารโดยนิตินัยยังมีลักษณะของความรับผิดชอบร่วมกันก็ตาม “แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ต้องยอมรับกันว่ามีอำนาจโน้มเอียงไปในทางนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก...”³⁹ ดังจะเป็นที่ประจักษ์ชัดยิ่งขึ้น เมื่อได้พิจารณาศึกษาภารกิจของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติในบทต่อไป

ในชั้นนี้ ใคร่ขอเสนอให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นผู้นำโดยแท้ ในขณะที่รัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมาก แตกต่างกับนายกรัฐมนตรีสมัยก่อนมีการปฏิบัติ

³⁸ คติพจน์ทางการปกครองที่ว่า นายกรัฐมนตรีเป็น “ที่หนึ่งในบรรดาที่เท่ากัน” นี้ ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “First among equals” หรือตามภาษาละตินที่ว่า “Primus inter pares” เป็นคำกล่าวโดยทั่วไปที่ใช้เปรียบเทียบกับให้เห็นความแตกต่างในฐานะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ร่วมคณะ แต่การที่นายกรัฐมนตรีของประเทศใดจะมีอำนาจมากหรือน้อย หรือจะสามารถใช้ภาวะผู้นำได้ดีแค่ไหนเพียงใดนั้น ก็สุดแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศและแต่ละบุคคล

³⁹ แสวง เสนาพรังค์, “คณะผู้ช่วยที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี,” *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์* ปีที่ 1 ฉบับที่ 8, หน้า 39

มาตรการอันสำคัญที่ช่วยเกื้อกูลฐานะตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิบัติให้ดังล่งเป็นพิเศษนั้นเป็นเพราะ “พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง... รัฐมนตรีมีจำนวนตามสมควร... มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”⁴⁰ และในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่า “นายกรัฐมนตรีได้เลือกสรรผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้า ฯ ตั้งรัฐมนตรี...”⁴¹

ในลักษณะทางนิตินัยและพฤตินัยเช่นนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับความจริงที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง”⁴² ก็ยังประจักษ์ชัดยิ่งขึ้นอีกว่า นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหรือผู้นำในคณะรัฐมนตรี ทั้งในด้านเลือกสรรและให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เพราะการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในกรณีเช่นนี้ย่อมต้องมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

การพิจารณาศึกษาภาวะผู้นำของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ จะปรากฏแจ้งชัดขึ้นอีกมากถ้าหากจะได้พิจารณาภาวะทางจิตใจอันเป็นส่วนหนึ่งแห่งบุคลิกภาพของหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งแสดงออกโดยกิจกรรมของท่านในการกล่าวคำปราศรัยในวชิราวุธ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2505 ซึ่งขอคัดคัดตอนมาเสนอเพื่อยืนยันความจริง ดังต่อไปนี้

ข้าพเจ้าถือสิทธิเริ่มไว้ ในมือ ความคิดริเริ่มส่วนมากที่สุดเป็นของข้าพเจ้าเอง ข้าพเจ้าเป็นคนเริ่มคิดว่าจะทำอะไร แต่ไม่ใช่พอคิดว่าจะทำก็ทำไป โดยไม่ปรึกษาหารือใคร ข้าพเจ้าปรึกษา ข้าพเจ้าบอกให้เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าทราบความคิดความในใจโดยไม่ปิดบัง ข้าพเจ้ายินดีฟังว่าใครมีความคิดเห็นอย่างไร บรรดาคนที่ข้าพเจ้าเอามาเป็นเพื่อน

40 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 14, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

41 “ประกาศตั้งคณะรัฐมนตรี,” ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502

42 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 15, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

ร่วมงาน ก็ได้เลือกสรรโดยพิจารณาคุณลักษณะและวิชาการ โดยไม่คำนึงถึงพวกถึงพรรค
ข้าพเจ้ายึดหลักเรื่องสร้างสามัคคีในชาติเป็นเรื่องสำคัญ⁴³

ยิ่งกว่านั้น ถ้าพิจารณาอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักรประกอบด้วยแล้ว จะยิ่งตระหนักถึงมาตรการที่เกิดขึ้นโดยทางนิตินัยใน
ทางเกื้อกูลต่อภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ ในอันที่จะได้ใช้เป็นเครื่องมือในการ
บริหารประเทศได้ดียิ่งขึ้นอีกมาก

2. มาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นรัฐธรรมนูญการปกครอง “...ที่หัวหน้าคณะ
ปฏิวัติ... กราบบังคมทูล”⁴⁴ เพื่อใช้ไปพลางก่อน “จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่ง
สภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดร่างขึ้น”⁴⁵ ทั้งนี้ เพื่อ “ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ใน
ขณะนั้น”⁴⁶

โดยนัยนี้ “การบริหารประเทศโดยมีสภาและคณะรัฐมนตรีก็ได้ดำเนินต่อมา กอง
บัญชาการปฏิวัติได้หมดไป แต่อำนาจปฏิวัติยังคงอยู่ตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการ
ปกครองราชอาณาจักร”⁴⁷ ซึ่งมีข้อความว่า

ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์
ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร

⁴³ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยในวันชาติ 24 มิถุนายน 2502,” ประมวลสุนทรพจน์
ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี
10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503), หน้า 39

⁴⁴ ดูรายละเอียดจากวิทยานิพนธ์นี้ หน้า 10 หรือจากสารัมภ์ของรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร
ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำปราศรัยในวันชาติ 24 มิถุนายน 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ
จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10
กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503), หน้า 48

จักร หรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อฉกฉวยหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้น เป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใด ๆ ไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ⁴⁸

อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรคงกล่าวข้างต้น นับได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญที่สุดที่ส่งเสริมให้นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิบัติมีอำนาจมากที่สุด มากกว่านายกรัฐมนตรีอื่นใดนับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2475 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ทั้งนี้ เป็นเพราะ “พฤติการณ์ทั้งหลายในบ้านเมือง... เป็นแผนร้ายพิษแรงสำหรับประเทศชาติ ไม่สามารถจะบำบัดด้วยวิธีอื่นนอกจากต้องทำการผ่าตัดถึงขั้นคัตยกรรม”⁴⁹

อำนาจดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีสมัยปฏิบัติได้ใช้ไปแล้วรวมหลายครั้ง เพื่อเป็น “การป้องกันภัย...ทั้งในด้านวัตถุและในด้านจิตใจ”⁵⁰ โดยนายกรัฐมนตรียืนยันในหลักการว่า

การที่จะทำให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขก็ต้องให้คนทำความดี การที่จะให้คนทำความดีก็ต้องปิดทางทำความชั่วไว้ก่อน ต้องปิดทางมิให้คนร้ายมีโอกาสดำเนินการชั่ว แต่คนดีจึงจะมีโอกาสทำความดี ให้บ้านเมืองเจริญก้าวหน้า⁵¹

48 “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 17, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

49 สำนักรับมอบนาครรัฐมนตรี, “คำปราศรัยในวันครบรอบปีแห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร : ธนาคารพิมพ์, 2503), หน้า 123

50 Ibid., หน้า 126

51 Ibid., หน้า 125

อำนาจของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร⁵¹ หากพิจารณาในทางทฤษฎี จะต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่น่าห่วงใยมาก แต่ถ้าหากพิจารณาถึงความจำเป็นในทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยของประเทศชาติ และพิจารณาเจตน์จำนงอันแน่วแน่ของผู้ทรงอำนาจแล้ว ความห่วงใยในเรื่องนี้แม้จะไม่ผ่อนคลายลงได้โดยสิ้นเชิง แต่ก็มีควมหวังในสัจวาจาที่ว่า

... ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญชั่วคราวในระหว่างรอการร่างและออกรัฐธรรมนูญใหม่ ข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติก็ ผู้ร่วมมือทั้งหลายในงานนี้ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะปฏิวัติก็มีเจตน์จำนงแน่วแน่อยู่เสมอว่าประเทศไทยจะต้องปกครองในระบอบรัฐธรรมนูญ อาจจะต้องแก้ไขหลักการวิธีการเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและผลประโยชน์อันยิ่งใหญ่ของชาติ แต่เราไม่สามารถจะละทิ้งรัฐธรรมนูญได้ ในเวลานี้เองซึ่งยังเป็นระยะปฏิวัติ ก็มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญด้วยเหมือนกัน ต่อไปภายหน้าก็จะมีรัฐธรรมนูญถาวรขึ้นใหม่ รวมความว่า ประเทศไทยจะต้องอยู่ในระบอบรัฐธรรมนูญเสมอ⁵²

การทำความเข้าใจในเจตน์จำนงของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติจะต้องพิจารณาในลักษณะปรนัยที่ว่า การปกครองในระยะนี้อยู่ในสมัยปฏิวัติ เป็นการชั่วคราว เพื่อกวาดล้างสิ่งเลวร้ายให้หมดสิ้น และให้เป็นรากฐานสำหรับรองรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญฉบับที่จะร่างขึ้นใหม่ต่อไป การพิจารณาศึกษาในลัทธิเกี่ยวกับเจตน์จำนงของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัตินี้จะเป็นที่ซาบซึ้งกันอีกมาก ถ้าหากพิจารณาเรื่องนี้ประกอบกับอุดมการทางการเมืองการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมืองซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

3. หลักการปกครองแบบพ่อเมือง

ความคิดทางการเมืองของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่แสดงออกเปรี๊ยะเด่นมีนัยยะที่สะท้อนให้เห็นภาพที่จะเป็นประโยชน์ยิ่งแก่การวิเคราะห์ลักษณะและมาตรการและการใช้ภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติได้เป็นอย่างดี เพราะ “เป็นการแสดงนโยบายและความคิดเห็น

⁵² “คำปราศรัยในวันรัฐธรรมนูญและวันสิทธิมนุษยชน 10 ธันวาคม 2502,” *ibid.*, หน้า 206

ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี... จะใช้เป็นหลักยึดถือในการปฏิบัติราชการอย่างตึง⁵³ ฉะนั้น การปฏิบัติตามอุดมคติดังกล่าวจึงจำเป็นต้องจัดให้มีมาตรการ ในทางการปกครองควบคู่ไปด้วย เพื่อเป็นมรรควิธีไปสู่เป้าหมายตามอุดมการ

อุดมการของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติที่แสดงออกมียู่มากหลาย แต่ในชั้นนี้จะขอกล่าวเฉพาะอุดมการทางการปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการทั่วไป เพราะเห็นว่า นอกจากมีลักษณะทั่วไปแล้ว ยังมีลักษณะกำกับอยู่หรือแฝงอยู่ในหลักและวิธีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทุกลักษณะ อุดมการหรือหลักการที่กล่าวถึง คือ หลักการปกครองแบบพ่อม้านพ่อเมือง ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารได้กล่าวเน้นในที่หลายแห่ง ทั้งในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้น้อย จะขอนำมาเสนอเฉพาะครั้งที่กล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอที่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2502 ท่านกล่าวว่า

จิราวุธศาสตร์ในสมัยใหม่จะก้าวหน้าไปสักเพียงใดก็ตามที่ หลักการอันหนึ่งในระบอบการปกครองแบบโบราณของไทย ยังมีคุณค่าอย่างประเสริฐและควรจะใช้อยู่เสมอ หลักการที่ว่าคือการเป็นพ่อม้านพ่อเมือง บ้านเมืองเป็นเสมือนครอบครัวใหญ่ ผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ตดตดกันลงมา นักปกครองต้องถือว่า พลเมืองที่อยู่ในความปกครองไม่ใช่คนอื่น แต่เป็นพี่น้องลูกหลานในครอบครัวเดียวกัน ความยากมีเงิน ความผาสุก ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่พลเมือง เป็นเรื่องของครอบครัว จึงจำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้องเอาใจใส่ดูแลความเป็นไปของครอบครัวใหญ่นี้ อย่างใกล้ชิด ปกครองกันด้วยความรักใคร่ใคร่เหมือนหนึ่งว่าเป็นคนในครอบครัวเดียวกัน เมื่อใดเราสามารถทำให้พลเมืองได้วางใจ รักใคร่นับถือเราอย่างเช่นหัวหน้าครอบครัว เมื่อนั้นเราจึงจะได้ชื่อว่าเป็นนักปกครองที่ดี เราได้เคยทราบเรื่องของนักปกครองบางคน ที่กล่าวกันว่าพลเมืองรักเหมือนพ่อ เวลาถูกย้ายหรือจากไป มีคนเสียดายถึงกับร้องไห้ นั่นคือนักปกครองที่ดีจริง⁵⁴

⁵³ Ibid., หน้าคำนำ

⁵⁴ “คำกล่าวเปิดการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอที่วราชอาณาจักร 27 เมษายน 2502,” Ibid., หน้า 6

ชักจูงอย่างสม่ำเสมอ แม้ว่าค่อนข้างยืดเยื้อ แต่มีสาระสำคัญที่มีใช้เพียงเพื่อปฏิบัติตามหรือเพื่อแสดงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเท่านั้น หากแต่เห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างสำคัญเกี่ยวกับทฤษฎีสมบัติทางการเมืองแบบโบราณของไทยที่เป็นมรดกตกทอดมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่า อุดมการณ์หรือหลักการปกครองอันมีส่วนอย่างสำคัญที่ทำให้นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติไม่เหมือนกับนายกรัฐมนตรีอื่น ๆ ในอดีต และไม่เหมือนกับนายกรัฐมนตรีในประเทศประชาธิปไตยอื่นใด เพราะภารกิจของท่านที่จะต้องเป็นหัวหน้าซึ่งถือเคร่งครัดในหลักการปกครองแบบพ่อบ้านพ่อเมือง⁵⁵ ทำให้ท่านต้องใช้มาตรการเกี่ยวกับภาวะผู้นำเพื่อให้เข้าถึงจิตใจของประชาชนในลักษณะที่ท่านเองจะต้องตรวจ ดูแลทุกข์สุขให้เห็นด้วยตาของท่านเอง แม้จำเป็นต้องบุกป่าดงพงไพรก็ต้องทำ เรืองนจะได้อะไรมาพิจารณาศึกษากว้างขวางยิ่งขึ้นในบทที่ 2 ว่าด้วยมาตรการทางการเมือง

สรุป

การศึกษาค้นคว้าในบทที่ 1 นี้ หากพิจารณาโดยสรุปในลักษณะกระบวนการ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ฐานะตำแหน่งของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่สูงเด่นเป็นชั้น ๆ ติดต่อกันมาโดยลำดับอย่างรวดเร็ว

ก่อนวันปฏิวัติ คือ ก่อนวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ภาวะการเป็นผู้นำของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อเปรียบเทียบกับในระยะหลัง ๆ จะเห็นได้ว่า ในระยะนั้นจำกัดขอบเขตในประการสำคัญอยู่เฉพาะราชการทหารในฐานะผู้บัญชาการทหารสูงสุด มิได้มีบทบาทอย่างสำคัญหรือเด่นชัดในทางการเมืองและการบริหารประเทศในด้านอื่น ๆ เหมือนในระยะหลัง ๆ ของการปฏิวัติแล้ว

นับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งเป็นวันปฏิวัติ ได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศและควบคุมสถานการณ์ของประเทศอยู่ในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ จนกระทั่งถึงวันที่ 9

⁵⁵ โปรดพิจารณาความหมายของคำว่า “หัวหน้าแบบบิดามารดาปกครองบุตร” หรือ parental leader จากบทความของ ชูบ กาญจนประกร, “หัวหน้างาน,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, หน้า 233

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นวันประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้า ฯ ตั้ง จอมพล ถนอมศักดิ์
 ฐนระวัชร์ เป็นนายกรัฐมนตรีตามธรรมเนียมการปกครองราชอาณาจักร

อย่างไรก็ดี ในบทที่ ๑ นี้ก็ได้แสดงให้เห็นประจักษ์ชัดแล้วว่า แม้มีธรรมเนียมการปกครอง
 ราชอาณาจักรแต่ก็ตาม ประเทศไทยก็ยังอยู่ในสมัยปฏิวัติในอันที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาประเทศ
 ต่อไปโดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ

ในบทต่อไป จะได้ศึกษาพิจารณาจากผลการดำเนินนโยบายบริหารประเทศในด้าน
 การเมือง การเศรษฐกิจ การสังคม และการทหารของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติเป็นลำดับไปในอัน
 ที่จะได้ทราบว่า จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ๆ มีผลในทางสร้างเสริมและสร้างเสริม
 ภาวะผู้นำให้แก่ จอมพล ถนอมศักดิ์ ฐนระวัชร์ หัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติในประการสำคัญ ๆ
 อย่างไรบ้าง

(ยังมีต่อ)

When all is summed up, a man never speaks of himself without losing
 thereby. His self-accusation are always believed; his self-praise disbelieved.

Montaigne

กล่าวโดยสรุป คนเราไม่เคยพูดถึงตนเองโดยไม่ขาดทุนเลย ถ้าพูดกล่าวหา
 ตัวเอง คนเชื่อเสมอ แต่ถ้าชมตัวเอง ไม่มีใครเชื่อ

มองตาญ

รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล

โดย พรหม มั่นกลาง

1. คำนำ

เทศบาล เป็นการปกครองท้องถิ่นแบบกระจายอำนาจรูปเดียวที่ราษฎรในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตยอย่างมากที่สุด แต่การที่เทศบาลจะบริหารงานไปได้ด้วยดีนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายด้าน ที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งก็คือรายได้ ความต้องการของเทศบาลที่จะต้องมีรายได้มากขึ้นเรื่อย ๆ มีอยู่ทุกเทศบาลไม่ว่าจะเป็นในอเมริกา ยุโรป หรือเอเชีย โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งมีอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรสูงและประเทศกำลังพัฒนา หน่วยงานบริหารงานที่นับว่ามีบทบาทและเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่งต่อแผนพัฒนาประเทศคือ เทศบาล เพราะถ้าหากท้องถิ่นซึ่งเป็นแหล่งชุมชนอันเป็นกำลังของประเทศเจริญขึ้นเพียงใด ประเทศก็จะเจริญขึ้นเป็นทวีคูณ ดังนั้นภารกิจและบริกรต่าง ๆ ที่เทศบาลจะต้องจัดให้มีขึ้นก็ต้องเพิ่มทวขึ้นเป็นเงาตามตัว ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะสำเร็จลุล่วงไปได้ก็จำเป็นต้องมีรายได้มาบริหารงานอย่างเพียงพอ รายได้ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๙๖ มาตรา ๕๕ มีภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินที่มียุติคดีให้และรายได้อื่น ๆ^๑ แต่ทางที่มีความสำคัญและควรจะทำให้เกิดรายได้มากที่สุดคือภาษีอากร ซึ่งมีผลกระทบถึงรัฐบาลกลาง ประชาชนและฐานะการคลังของเทศบาลเอง เพราะถ้าหากเทศบาลมีรายได้น้อยก็ไม่สามารถจัดบริการที่ดีให้แก่ประชาชนประชาชนก็ไม่สนใจ เมื่อประชาชนไม่สนใจก็ไม่ได้คนมาเป็นสมาชิกสภาเทศบาล เมื่อไม่ได้

^๑ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๐ ตอนที่ ๑๔ (๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๖), มาตรา ๕๕

คนที่มาทำงานก็ทำให้รัฐบาลไม่ไฉฉาใจ และเมื่อรัฐบาลไม่ไฉฉาใจก็ไม่มีอำนาจในการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น² รายได้มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของเทศบาลมากเท่าใด ภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้หลักของเทศบาลก็มีความสำคัญยิ่งเท่านั้น ถ้าหากเทศบาลไม่มีรายได้ทางภาษีอากรสูงก็ย่อมจะสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้ดีและมาก ทั้งยังจะทำให้มีอิสรภาพในด้านการคลังมากยิ่งขึ้น

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมาเป็นเวลาถึง 30 ปี ถ้าจะเปรียบเทียบกับคนซึ่งเกิดมาพร้อมกันก็เจริญเติบโตเกือบดองเข้าด้วยกันแล้ว แต่เทศบาลไทยยังล้มลุกคลุกคลานไม่แข็งแรงพอที่จะก้าวเดินไปได้เอง ด้วยเหตุขาดความรับผิดชอบซึ่งคือ เงินกล้าโดยทั่วไปจะเห็นว่า ไม่มีเทศบาลแห่งใดที่จะเลี้ยงตัวเองได้ แม้กระทั่งเทศบาลนครกรุงเทพซึ่งมีรายได้มากที่สุดจนถึงเทศบาลเมืองปทุมธานีซึ่งมีรายได้น้อยที่สุด รัฐบาลต้องคอยช่วยเหลือประคับประคองด้วยการให้เงินอุดหนุนพอไม่ให้ล้ม เมื่อเป็นเช่นนั้น เทศบาลจึงไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร Philip E. Taylor ศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยคอนเนคติกัต ได้ให้หลักในการแก้ปัญหาการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ในสหรัฐที่ประสบปัญหาแบบรายได้อาจัดและรายจ่ายในหน้าที่ที่สำคัญเพิ่มมากขึ้นด้วยการเพิ่มรายได้หรือลดรายจ่ายจากการเพิ่มประสิทธิภาพหรือลดมาตรฐานบริการลง³ บทความนี้มีคามมุ่งหมายจะพิจารณาถึงเฉพาะด้านรายได้ในขอบเขตที่แคบลงไปอีกคือ รายได้ทางภาษีอากรในลักษณะบทความอื่นๆ

2. รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล

รายได้ทางภาษีอากรกับรายได้อื่น

เทศบาลเป็นดังที่รัฐกำหนดขึ้น (Local Government are Creatures of the State) จะมีอำนาจในการหารายได้ทางใดมากน้อยเพียงใด แล้วแต่นโยบายของรัฐบาลกลางแต่ละประเทศ

² ชวนัญ บุบรุณี, "การเทศบาลในประเทศที่ยังเจริญไม่ถึงขนาด," *เทศสัมพันธ์* ฉบับที่ 1 (12 ตุลาคม 2502), หน้า 9

³ Philip E. Taylor, *The Economics of Public Finance* (New York : The Macmillan Company, 1953), p. 486.

ประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นเจริญมาก มักจะมอบอำนาจการหารายได้ เช่น ให้กำหนดอัตราภาษีเองได้อย่างกว้างขวาง สำหรับประเทศไทยถึงแม้จะมีการปกครองท้องถิ่นทุกตารางนิ้ว แต่ปัจจุบันนี้เพียงสิบเปอร์เซ็นต์ของประชากรทั้งประเทศเท่านั้นที่อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่นรูปเทศบาล ด้วยความมุ่งหวังที่จะก้าวไปสู่การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลทั่วประเทศในอนาคต ยังเป็นระยะเริ่มต้น อำนาจในการหารายได้ยังอยู่ในวงจำกัดภายในกรอบของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 ซึ่งบัญญัติว่า เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้⁴

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. พันธบัตร หรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินจากกระทรวงทบวงกรม หรือองค์การต่าง ๆ ทั้งเทศบาลต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. เงินที่มียุติให้เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์
9. เงินรายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

100828

สถิติรายได้ทุกประเภทของเทศบาลทั่วประเทศไทยในปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2503 เทียบร้อยละรายได้ประเภทภาษีอากรกับรายได้ประเภทอื่น ๆ ที่สำคัญตามตารางข้างล่างนี้

⁴ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, *op. cit.*, มาตรา 66

ตารางที่ 1
รายได้จริงของเทศบาลแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2501, 2502 และ 2503

ประเภทรายได้	พ.ศ. 2501		พ.ศ. 2502		พ.ศ. 2503	
	จำนวนเงินบาท	ร้อยละ	จำนวนเงินบาท	ร้อยละ	จำนวนเงินบาท	ร้อยละ
ค่าภาษีอากร	123,011,620.95	48.0	142,546,241.85	48.8	166,014,794.57	47.6
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต	47,398,403.17	18.5	56,878,314.08	19.5	60,116,221.43	17.2
รายได้จากทรัพย์สิน	10,553,105.59	4.1	13,444,559.05	4.5	15,754,472.92	4.5
เงินอุดหนุน	63,473,800.00	24.8	67,280,922.00	23.0	80,380,030.05	23.1
เบ็ดเตล็ด	11,691,424.56	4.6	12,368,691.49	4.2	26,665,005.99	7.6
รวมทั้งสิ้น	256,128,354.27	100.0	292,518,728.47	100.0	348,930,525.96	100.0

ที่มา: พ.ศ. 2501 ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย, รายงานกิจการเทศบาลประจำปี 2501 (พระนคร : โรงพิมพ์

ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2502), หน้า 300-301

พ.ศ. 2502 ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย, รายงานกิจการเทศบาลประจำปี 2502 (พระนคร : โรงพิมพ์

ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2504), หน้า 171

พ.ศ. 2503 ส่วนการปกครองท้องถิ่น กรมมหาดไทย, รายงานกิจการเทศบาลประจำปี 2503 (พระนคร : โรงพิมพ์

ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 163-70, 184-96.

ตามสถิติจากตาราง จะเห็นได้ว่ารายได้ทางภาษีอากรของเทศบาลมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างเด่นชัด แต่ไม่ตรงกับรายได้ทั้งหมด
ยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่างเป็นจำนวนมาก และจำนวนเงินสูงขึ้นทุกปี ตามอัตราการเพิ่มของรายจ่าย

ภาษีอากรที่เทศบาลได้รับอำนาจจัดเก็บ

ความหมายของภาษี คือ เงินที่รัฐบาลบังคับเรียกเก็บจากราษฎรเพื่อใช้จ่ายอันเป็นประโยชน์ทั่วไปของรัฐ โดยผู้เสียมิได้รับผลประโยชน์ตอบแทนเป็นพิเศษเฉพาะตัว⁵ เทศบาลได้รับอำนาจจัดเก็บภาษีโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 (1) และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 มีภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁶

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
2. ภาษีการฆ่าสัตว์
3. ภาษีป้าย
4. ภาษีม้ารถของเทียม
5. ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน
6. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
7. ภาษีการค้า
8. ภาษีสรรพสามิต
9. ภาษีเคเบิ้ล
10. ภาษีมรดก
11. ภาษีการชื้อโลกทัศน์และน้ำมันเบนซิน
12. ภาษีการพนัน

สถิติรายได้ภาษีอากรของเทศบาลทั้งประเทศแต่ละประเภทในปีต่าง ๆ ทางราชการมิได้ทำได้ แต่อย่างไรก็ตามประมาณ 70 เปอร์เซ็นต์ของภาษีอากรของเทศบาลทั่วประเทศเป็นภาษีอากรของเทศบาลนครกรุงเทพ จึงขอเสนอสถิติรายได้แต่ละประเภทภาษีของเทศบาลนครกรุงเทพ ในปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2503 เพื่อพิจารณาตามตารางที่ 2 และที่ 3

⁵ Clyde F. Snider, *American State and Local Government* (New York : Appleton-Century-Crofts, Inc., 1950), p. 567.

⁶ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 71 ตอนที่ 16 (9 มีนาคม 2497), มาตรา 4-14

ตารางที่ 3
ภาษีอากรที่เทศบาลนครกรุงเทพเก็บได้ในปี พ.ศ. 2501, 2502 และ 2503

ประเภทภาษีอากร	พ.ศ. 2501	พ.ศ. 2502	พ.ศ. 2503
	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน	จำนวนเงิน
ภาษีโรงเรือน	17,035,122.69	24,545,225.35	25,047,753.68
ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์และ น้ำมันเบนซิน	9,878,223.04	11,845,131.30	15,951,922.18
ภาษีเครื่องดื่ม	4,318,895.64	4,819,556.93	5,062,666.09
ภาษีการค้า	26,039,972.15	25,697,537.85	35,424,322.53
ภาษีบำรุงท้องที่	4,128,983.95	6,638,177.94	3,983,583.39
ภาษียรถยนต์และล้อเลื่อน	7,651,422.55	9,447,111.24	6,481,853.72
ภาษีย้าย	2,737,872.23	2,981,694.71	3,236,470.17
ภาษีการพนัน	—	—	2,917,776.25
อากรการฆ่าสัตว์	2,463,740.00	2,771,682.25	6,105,507.00
อากรมหรสพ	4,376,446.62	3,732,618.57	4,185,894.82
อากรขาออกข้าว	2,523,633.20	1,457,844.76	1,720,749.50
รวมทั้งสิ้น	81,154,312.09	93,936,580.90	110,118,499.33

ที่มาของตารางที่ 2 และที่ 3 : พ.ศ. 2501 เทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบัญญัติงบประมาณ

ประจำปี 2503, หน้า 75-77

พ.ศ. 2502 เทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบัญญัติงบประมาณ

ประจำปี 2504, หน้า 109-11

พ.ศ. 2503 เทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบัญญัติงบประมาณ

ประจำปี 2505, หน้า 132-34

การดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาล

การจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลไทยปัจจุบัน เทศบาลจัดเก็บเองบางประเภท สำหรับภาษีอากรอีกบางประเภทกระทรวงมหาดมณฑลซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลกลางอยู่แล้ว ดำเนินการประเมินค่านอนและจัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาลตามเกณฑ์ร้อยละหรือตามส่วนที่กฎหมายกำหนด

ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง

ภาษีอากรที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง ได้แก่

1. ภาษีโรงเรียนและที่ดิน มีหลักการจัดเก็บจากโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ เทศบาลที่พระราชทานจักร มีอำนาจจัดเก็บได้โดยพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินพุทธศักราช 2475 ในเขตเทศบาล พุทธศักราช 2487

ภาษีโรงเรียนและที่ดิน เป็นภาษีอากรที่ทำรายได้ให้เทศบาลมากที่สุดประเภทหนึ่ง มีหลักการจัดเก็บอนุโตมิได้ว่าเป็นภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ส่วนหนึ่งในแง่ของทรัพย์สิน เพราะภาษีทรัพย์สินหมายถึงภาษีที่ประเมินเก็บจากค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal Property) และค่าของอสังหาริมทรัพย์ (Real Property)⁷

2. ภาษีป้าย มีหลักการจัดเก็บจากป้ายซึ่งแสดงไว้ในเขตเทศบาล

3. ภาษีบำรุงท้องที่ มีหลักการจัดเก็บจากที่ดินในเขตเทศบาลจากบุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินซึ่งไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนคนใด ให้เสียภาษีบำรุงท้องที่ปีละครั้งตามบัญชีอัตราภาษี นอกจากที่ดินที่กฎหมายระบุยกเว้นได้

4. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีหลักการจัดเก็บจากค่าอาชญาบัตรโรงเรือนและที่ดินที่เทศบาลอนุญาตให้ทำการเช่าที่ดินในโรงเรือนและที่ดินในเขตเทศบาล

5. ภาษีการพนัน ปัจจุบันเทศบาลได้รับอนุญาตให้เก็บภาษีการพนันได้ประเภทเดียว คือ การพนันที่เกี่ยวกับการแข่งม้า⁸

⁷ James E. Pate, *Local Government and Administration* (New York : American Book Company, 1954), p. 326.

⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2503) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพนันพุทธศักราช 2478, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 77 ตอนที่ 50 (14 มิถุนายน 2503)

ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้

ภาษีอากรบางประเภทรัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่แล้วและเทศบาลก็ได้รับอำนาจให้จัดเก็บด้วยเพื่อประหยัดมิให้งานซ้อนงานและเป็นที่รบกวนเวลาจากประชาชนผู้เสียภาษีในการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่หลายทาง เทศบาลได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยที่จะมีหน้าที่จัดเก็บอยู่แล้วจัดเก็บแทนให้ เมื่อได้หักค่าใช้จ่ายแล้วส่งมอบให้แก่เทศบาล ทั้งนัยกเงินอากรขาออกข้าวซึ่งให้ส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดแบ่งให้เทศบาลตามเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง⁹ ส่วนภาษีการค้าก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับอากรขาออกข้าว¹⁰ ภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บแทนเทศบาลนั้น ได้แก่

1. ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานที่การค้าตั้งอยู่ในเขตเทศบาล
2. อากรมหรด้งตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานที่มรด้งตั้งอยู่ในเขตเทศบาล

ภาษีทั้งสองประเภทนี้เทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บเพิ่มชนไม่เกินร้อยละสิบของภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ และได้มอบให้กรมสรรพากรซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้อยู่แล้วเป็นผู้จัดเก็บแทนให้

3. ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งโรงงานทำสุราอยู่ในเขตเทศบาล
4. ภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องดื่มซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในเขตเทศบาล

ภาษีตามข้อ 3 และข้อ 4 กรมสรรพากรจัดเก็บแทนให้

5. อากรขาออก (ข้าว) ซึ่งเก็บตามพิกัดอัตราศุลกากร จากบรรดาข้าวเปลือก ข้าวกล้อง ข้าวขาว รวมตลอดถึงปลายข้าวและรำข้าวซึ่งส่งออก

กรมศุลกากรจัดเก็บแทน

6. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้บ้านให้แก่เทศบาลในจังหวัดนั้นร้อยละห้าสิบแห่งยอดเงินที่เก็บได้ในปีก่อน

กรมตำรวจจัดเก็บแทน

⁹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2497, *op. cit.*, มาตรา 14

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาลสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2505, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 79 ตอนที่ 18 (27 กุมภาพันธ์ 2505), มาตรา 3

7. ภาษาไทยถิ่นใต้และนามนเป็นชน เดิมเป็นภาษาที่กรมสรรพากรจัดเก็บแทนให้ แต่ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 18) พุทธศักราช 2504 ภาษาประเภทนี้โดยยกเลิกเปลี่ยนไปเพิ่มอัตราภาษีก้าวค้า

3. หลักภาษีอากรของเทศบาลโดยทั่วไป

หลักภาษีทั่วไปที่เทศบาลจัดเก็บ

หลักภาษีทั่วไปที่เทศบาลจัดเก็บไม่ว่าระดับใดจะบังคับเก็บโดยทั่วไปแล้วไม่หนีหลัก 4 ประการของอาคมัตถ์ คือ หลักความยุติธรรมหรืออดมภาพ (Equality) หลักความแน่นอน (Certainty) หลักความสะดวก (Convenience) และหลักประหยัด (Economy)¹¹ แต่โดยที่ภาษีอากรเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญทั้งของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ต่างฝ่ายต่างก็จะเก็บให้ได้มากที่สุด ทั้งยังจึงพยายามค้นคว้าวิจัยขอให้รัฐบาลกลางปล่อยอำนาจให้จัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น ดังเช่นการประชุมนายกเทศมนตรีทวราชอาณาจักรครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 14-23 มิถุนายน 2497 หรือครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 12-20 ตุลาคม 2502 ก็โดยยกประเด็นการปรับปรุงภาษีอากร เรียกร้องให้เทศบาลได้รับอำนาจจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น การที่จะกำหนดหลักว่าภาษีประเภทใดควรให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้และท้องถิ่นควรจะมีความรายได้แค่ไหนจึงจะไม่กระทบกระเทือนถึงรายได้ของรัฐบาลกลางเป็นการยาก แต่อย่างไรก็ตามบันทึกข้อเสนอนำเสนอที่ประชุมระหว่างชาติเกี่ยวกับวิชาการบริหาร (International Congress on the Administrative Sciences) ซึ่งได้จัดให้มีขึ้น ณ กรุงปารีส เมื่อ ค.ศ. 1927 นาย M. Roger Bonnard ได้ให้หลักในเรื่องนี้ไว้ว่า ภาษาท้องถิ่นนอกจากจะต้องคำนึงถึงผลที่ได้รับ จะต้องยืดหยุ่นและยุติธรรมแล้ว การคลังของท้องถิ่นจะต้องมีหลักเกณฑ์ต่อไปนี้อีกด้วยคือ¹²

1. ระบบการคลังของท้องถิ่นควรจะมีการเก็บภาษีทุกอย่างที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้

¹¹ สุเกตุ อภิชาตบุตร, หลักการภาษี (พระนคร : โรงพิมพ์บริษัทหลวง จำกัด, 2503), หน้า 70

¹² G. Montagu Harris, *Comparative Local Government* (London : William Brendon and Son, Ltd., 1948), p. 23.

มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่เก็บให้น้อยกว่าที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียภาษีทุกคน
และรายได้ทุกชนิดได้มีส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น

2. จะต้องให้ผู้เสียภาษีทุกคนตระหนักว่าตนได้แบกภาระภาษีของท้องถิ่นอยู่มากน้อย
เพียงใด และตระหนักด้วยว่าภาระภาษีของท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากภาษีของรัฐบาล
กลาง ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันการเพิ่มค่าใช้จ่ายและการฟุ่มเฟือยของท้องถิ่น

3. การจัดเก็บภาษีสำคัญ ๆ ควรจะมีหลักการและวิธีการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้เพราะว่า
ท้องถิ่นย่อมปรารถนาที่จะให้ค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นแบบฉบับหรืออย่างเดียวกัน

4. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น อาจให้ดำเนินไปโดยรัฐบาลกลางก็ได้ ในเมื่อ
เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นส่วนมากยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการได้ดีพอ

เมื่อรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้คำนึงถึงหลักการดังกล่าวแล้ว พอจะเป็นข้อยุติ
การโต้เถียงได้บ้าง และเมื่อมีเจตจำนงจะให้เทศบาลเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นให้ประชาชนได้
มีส่วนมีเสียงในการปกครองตนเอง รัฐบาลกลางก็ควรจะมอบอำนาจให้ แต่ก็มีข้อว่าเทศบาล
จะเรียกร้องเอาให้เกินขอบเขต ต่างฝ่ายต่างเห็นความสำคัญซึ่งกันและกัน ประสงค์แบ่งสรร
ปันส่วนกันอย่างเป็นธรรมและได้ประโยชน์ที่สุด

ระบบการจัดเก็บภาษีอากรเทศบาล

ประเทศต่าง ๆ ส่วนมากใช้ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในแบบผสม จากระบบที่เป็น
หลัก 3 ประการ คือ¹³

1. ระบบการเก็บภาษีโดยส่วนกลาง (Centralized Systems) โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้
ประเมิน คำนวณ และจัดเก็บภาษีแทนท้องถิ่น แล้วแบ่งให้ท้องถิ่นด้วยวิธีต่าง ๆ

2. ระบบกึ่งส่วนกลาง (Semi-Centralized Systems) โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ประเมิน
คำนวณและจัดเก็บ แล้วจัดแบ่งภาษีที่เก็บได้บางส่วนให้ท้องถิ่นตามเกณฑ์แล้วแต่จะเก็บได้
เท่าใดในท้องถิ่นนั้น

3. ระบบที่ไม่เก็บโดยส่วนกลาง (Non-Centralized Systems) ระบบนี้แยกภาษีของ

¹³ Ibid., pp. 119-20.

รัฐบาลกลางกับภาษีของท้องถิ่นออกจากกันโดยเด็ดขาด ส่วนใดที่เป็นภาษีของท้องถิ่นก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ที่จะประเมิน ค่าอาณน และจัดเก็บเอง

การเพิ่มส่วนภาษี (Additional Centimes)

หลายประเทศในยุโรปนอกจากประเทศแถบสแกนดิเนเวีย รายได้สำคัญของเทศบาลได้แก่การเพิ่มส่วนภาษี คือเพิ่มร้อยละของภาษีเข้ากับภาษีของรัฐบาลกลาง รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บภาษีหลักและส่วนเพิ่มร้อยละของภาษีเทศบาลด้วย แต่มอบส่วนเพิ่มที่เก็บได้ให้เทศบาลในทุกประเทศที่ใช้ระบบนี้จะกำหนดเงื่อนไขซึ่งโดยปกติตราไว้เป็นกฎหมายว่า

1. ภาษีรัฐบาลกลางใดที่ท้องถิ่นจะเพิ่มส่วนได้
2. เปอร์เซนต์สูงสุดที่ท้องถิ่นจะเพิ่มได้แต่ละภาษี
3. หลักการจัดเก็บจะต้องได้รับอนุญาตเสียก่อนจึงจะเก็บได้¹⁴

ภาษีอากรที่เทศบาลทั่วไปได้รับอำนาจให้จัดเก็บได้

เทศบาลแต่ละประเทศมีรายได้จากภาษีอากรประเภทต่างๆ กัน บางประเทศก็มีประเภทเดียว เช่น ท้องถิ่น ในอังกฤษ เก็บจังกอบ (Rates) ประเภทเดียวยกเว้นสภาตำบล (Parish Meeting) บางประเทศก็มีหลายประเภท เช่น เทศบาล (Cities) ในสหรัฐเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes) ภาษีธุรกิจ (Business Taxes) ภาษีรัฐูปการ (Poll Taxes) ภาษีการค้า (Sale Tax) และภาษีอื่น ๆ อีกหลายประเภท รวมทั้งค่าประเมินพิเศษ (Special Assessments)¹⁵ แต่ละประเทศก็ต่างกันไป ไม่อาจที่จะกำหนดหลักภาษีเทศบาลได้ว่าควรมีประเภทใดบ้าง อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นหลักในการพิจารณาเปรียบเทียบกับภาษีเทศบาลไทยจึงได้ยกภาษีบางประเภทที่เป็นหลักรายได้ในประเทศต่าง ๆ คือ

1. ภาษีทรัพย์สิน เป็นภาษีที่ประเมินเก็บจากค่าของทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งที่เป็นบุคคลทรัพย์สิน (Personal Property) และที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ (Real Property) เป็นภาษีหลักที่ท้องถิ่นในสหรัฐจัดเก็บ สถิติในปี ค.ศ. 1953 ท้องถิ่นทั่วประเทศเก็บได้ถึง 8,890 พันล้านดอลลาร์

¹⁴ Ibid., p. 120.

¹⁵ Austin F. Macdonald, *American City Government and Administration* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1960), pp. 389-98.

หรือ 43 เปอร์เซ็นต์ของรายรับของท้องถิ่นทั้งหมด¹⁶ ซึ่งเหมือนกับจังกอบ (Rates) ในอังกฤษ แต่อังกฤษคำนึงถึงผู้ครอบครอง (Occupiers) ทว่าที่ดินเป็นผู้เสียภาษี¹⁷

2. ภาษีรัฐูปการ หมายถึงภาษีที่ “จัดเก็บโดยอาศัยลักษณะหรือคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลเป็นฐานภาษี รวมเรียกว่าภาษียาคน (Poll Tax) หรือรายหัว (Capital Tax) ฉะนั้นเงินรัฐูปการและเงินช่วยเหลือประมุขศึกษาของไทยที่เคยเก็บจากชายในวัยฉกรรจ์ ภาษีคนโสดที่เก็บจากชายที่ไม่ได้สมรส และภาษีคนต่างด้าวที่จัดเก็บจากคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักร ย่อมคงเพราะเหตุที่อยู่ในภาษีประเภทนี้ได้”¹⁸ ภาษียาหัวนั้นใช้มากในเทศบาลในสหรัฐ ครั้งหนึ่งเทศบาลในมลรัฐทางภาคใต้ใช้วิธีเก็บภาษีนี้เพื่อป้องกันชาวนิโกรใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง¹⁹

3. ภาษีธุรกิจ หมายถึงภาษีที่เก็บจากการประกอบการค้าและการประกอบอาชีพต่างๆ อาจจะได้จากรายได้สุทธิ เก็บจากรายได้ทั้งหมด เก็บจากทุนหรือเก็บจากกิจการค้าที่พิเศษบางประเภทก็ได้²⁰ บางทีเทศบาลในสหรัฐจัดเก็บภาษีธุรกิจเพื่อประโยชน์ในการควบคุมบางกรณีก็เพื่อรายได้²¹

4. ภาษีเงินได้ (Local Income Tax) จัดเก็บจากรายได้ของบุคคลโดยคำนึงถึงรายได้ที่บุคคลได้รับเป็นเกณฑ์ดังเช่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลที่กรมสรรพากรเก็บอยู่ซึ่งเป็นหลักรายได้ของรัฐบาล แต่ท้องถิ่นยังมิได้รับอำนาจให้จัดเก็บ เทศบาลในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา นอร์เวย์ สวีเดน เดนมาร์ก และฟินแลนด์ได้รับอำนาจให้จัดเก็บแล้ว ในสหรัฐ เทศบาลในหลายมลรัฐยังใช้ระบบภาษีเงินได้นี้เพื่อเก็บจากผู้มีเงินได้จากการทำงานหรือประกอบกิจการในเขตเทศบาล แต่มิได้มีภูมิอำนาจอยู่ในเขตเทศบาลอีกด้วย²²

¹⁶ Harold F. Alderfer, *American Local Government and Administration* (New York: The Macmillan Company, 1956), p. 377.

¹⁷ W. Eric Jackson, *Local Government in England and Wales* (London: The Camelot Press Ltd., 1960), p. 96.

¹⁸ อภิชาติบุตร, *op. cit.*, หน้า 189

¹⁹ Macdonald, *op. cit.*, p. 397.

²⁰ บุญชนะ อรรถาการ, *ทฤษฎีภาษีและทางปฏิบัติ* (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2500), หน้า 67

²¹ Macdonald, *op. cit.*, p. 397.

²² Alderfer, *op. cit.*, p. 401.

5. ภาษีมรดก จัดเก็บจากรายได้ซึ่งได้รับ โอนทรัพย์สินของผู้ตายและเก็บจากรายได้ที่ผู้รับมรดกได้รับจากกองมรดก ภาษีประเภทนี้กักตุนในสวิตเซอร์แลนด์ เทศบาลในนครนิวยอร์ก และเทศบาลในฝรั่งเศสมีอำนาจจัดเก็บ ประเทศไทยรัฐบาลเคยจัดเก็บมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระนารายณ์เก็บอย่างรุนแรง คือทรัพย์สินมรดกที่เกินกำลังของทายาทที่ใช้อยู่ให้ตกเป็นของหลวงทั้งหมด เรียกว่าอากรมรดก

6. เงินค่าประเมินพิเศษ หมายถึง “ค่าหรือเงินที่บังคับเรียกเก็บบนทรัพย์สินบางประเภทเพื่อนำไปใช้ในการทำให้ดีขึ้น หรือเพื่อบริการบางประการ ซึ่งเห็นว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นจะได้รับประโยชน์ และที่กระทำไปก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย”²³ เทศบาลต่างๆ เกือบทั่วโลกยกเว้นเทศบาลไทยมีอำนาจในการจัดเก็บ

4. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับภาษีของเทศบาล

เมื่อพิจารณาจำนวนภาษีเทศบาลทั่วราชอาณาจักรในปี พ.ศ. 2501, 2502 และ 2503 ตามตารางที่ 1 แล้ว เห็นได้ว่าเป็นเปอร์เซ็นต์ต่ำมาก ไม่ถึงครึ่งของรายรับหรือรายจ่ายทั้งหมดของเทศบาล ดังนั้นจะยึดภาษีอากรเป็นรายได้หลักอย่างเดียวไม่ได้ ถึงแม้จะได้อบรมรายได้ทางอื่นแล้วก็ต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางปีละกว่า 60 ล้านบาท เมื่อพิจารณาดังภาษีของเทศบาลนครกรุงเทพในปีเดียวกันนั้นว่ามีเปอร์เซ็นต์สูง แต่ยังต้องพึ่งเงินอุดหนุนเช่นกัน เพราะงบประมาณรายได้ไม่ท่วมรายจ่าย นับว่าเป็นอุปสรรคอันสำคัญยิ่งที่ขัดขวางความเจริญของเทศบาล การจัดทำงบประมาณแต่ละปีต้องพิจารณาถึงรายได้ กล่าวคือรายได้กำหนดรายจ่าย แม้แต่รายจ่ายในการบริหารและกิจการที่เทศบาลจำเป็นต้องจัดทำเป็นประจำอยู่แต่ก็ยังไม่พอจ่าย ต้องคอยขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางเพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด กิจการที่เป็นความต้องการของประชาชน เช่นการให้บริการที่ดีและใหม่ตามกาลสมัยย่อมจะไม่สามารถจัดใหม่ได้เพียงพอทำให้ประชาชนขาดความสนใจเทศบาลเท่าที่ควร เมื่ออิสระภาพ (Autonomy) ในด้านการคลังน้อยลงรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลักประชาธิปไตยก็จางลงไปด้วย ความเป็นอิสระ (Autonomy) ที่การบริหารงานของท้องถิ่นย่อมจะลดน้อยลงไปตามลำดับ เพราะไม่อาจบริหารงานได้เต็มที่

²³ บุญนะ อัดถากร, “เงินค่าประเมินพิเศษ,” การประชุมนายกเทศมนตรีครั้งที่ 2, เอกสารเล่มที่ 17, 2502, หน้า 3-4

ตามความต้องการและต้องพึ่งรัฐบาลกลางในด้านการเงินอยู่ตลอดเวลา Professor Daniel Wit ได้ให้เหตุผลการที่เทศบาลไทยจัดเก็บภาษีได้น้อยว่า เนื่องมาจากแหล่งที่มาของภาษีหรือ รายได้ประชาชาติมีจำนวนจำกัด แม้แต่รัฐบาลกลางก็ยังจัดเก็บภาษีอากรไม่ทั่วถึงงบประมาณ รายจ่ายอยู่แล้ว²⁴ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการอย่างเร่งรีบเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ ให้ทุกคนมีงานทำ มีผลผลิตสูง มีรายได้สูงซึ่งทำให้แหล่งที่มาของภาษีสูงขึ้น การจัดเก็บภาษีอากร ต่าง ๆ ก็อาจจะขยายตัวและจัดเก็บได้มากกว่าที่เป็นอยู่

ภาษีเทศบาลไทยพิจารณาจากหลักภาษีทั่วไปที่เทศบาลจัดเก็บ

ตามหลักระบบการคลังของท้องถิ่นควรจะมีการเก็บภาษีทุกอย่างที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้ผู้เสียภาษีทุกคนมีส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันนี้ส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามหลักกันอยู่แล้ว ยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีศุลกากร และภาษีสรรพสามิต บางประเภทที่เทศบาลไม่ได้รับอำนาจให้จัดเก็บ

โดยเฉพาะภาษีเงินได้ซึ่งเป็นภาษีหลักที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ เช่น ภาษีการค้า หากจะพิจารณาให้เทศบาลมีส่วนได้เพิ่มอัตราภาษีเข้ากับภาษีรัฐบาลกลางให้กรมสรรพากรจัดเก็บ แทนเช่นประเภทอื่นๆ แม้เพียง 10 เปอร์เซ็นต์ รายได้ทางภาษีอากรเทศบาลจะเพิ่มขึ้นประมาณ ไม่น้อยกว่าปีละ 65 ล้านบาท²⁵ ซึ่งจะทำให้เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางให้แก่เทศบาล จะเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้ข้อดีสภาพทางการคลังของท้องถิ่นดีขึ้นและผู้เสียภาษีได้มีส่วนช่วยเหลือค่าใช้จ่ายท้องถิ่นโดยตรง เทศบาลในหลายประเทศได้รับอำนาจให้จัดเก็บภาษีเงิน ได้เช่น สวิตเซอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา คานาดา เยอรมันนี นอร์เวย์ เดนมาร์ก ฟินแลนด์ เป็นต้น และในสวิตเซอร์แลนด์เป็นรายได้หลักของท้องถิ่น²⁶ ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ที่ถือภาษีเงินได้เป็นหลัก รายได้ของท้องถิ่นจะเป็นประเทศที่ไม่นิยมใช้ระบบการเพิ่มส่วนภาษีกก็ตาม อัตราภาษีเงินได้ของไทยยังต่ำกว่าหลายประเทศมากเมื่อเพิ่มอัตราภาษีเทศบาลแล้วลดอัตราภาษีของรัฐบาลกลางลงบ้างก็คงจะไม่กระทบกระเทือนมากนัก

²⁴ Daniel Wit, *A Comparative Survey of Local Government and Administration* (Bangkok : Prachandra Printing Press, 1961), p. 95.

²⁵ สถิติภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ในปี พ.ศ. 2504 เป็นเงิน 651,152,395 บาท

²⁶ Harris, *op. cit.*, pp. 121-22.

ตามหลักที่ต้องให้ผู้เสียภาษีได้รู้ถึงตนว่าได้แบกภาระภาษีท้องถิ่นเพื่อป้องกันกรเพิ่ม
ค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น คือ ให้ประชาชนได้มีการตรวจสอบเทศบาลอยู่เสมอ ภาษีเงินได้ท้องถิ่น
(Local Income Tax) จะนับต้นทุนหลักการันได้

หลักการจัดเก็บภาษีสำคัญ ๆ ควรมีหลักการและวิธีการอย่างเดียวกันนี้ ภาษีที่สำคัญ
ปัจจุบันที่ให้รายได้มากคือภาษีการค้า กรมสรรพากรก็จัดเก็บแทนแล้ว ส่วนภาษีสรรพสามิตคือ
ภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ ก็มีหลักการและวิธีการจัดเก็บใช้เป็นระเบียบเดียวกันทุก
เทศบาลจัดของอยู่ที่เทศบาลส่วนใหญ่ขาดเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความชำนาญ ในด้านนี้ทำให้
เทศบาลเก็บภาษีไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ระบบการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลไทยพิจารณาจากหลักทั่วไป

การจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลไทยใช้ระบบผสมเพื่อความเหมาะสมแก่ประเภท
ภาษี ถ้าเป็นลักษณะการเพิ่มส่วนภาษีก็ให้กระทรวงทบวงกรมที่จัดเก็บอยู่แล้วจัดเก็บแทน นับ
ว่าเป็นระบบการจัดเก็บที่ดี ประหยัดและมีประสิทธิภาพ

ถ้าจะมุ่งคำนึงถึงแต่หลักการกระจายอำนาจให้ราษฎรได้มีส่วนในการดำเนินการภายใน
ท้องถิ่นมากที่สุดแล้วก็น่าจะให้ท้องถิ่นจัดเก็บเองเสียทุกภาษี แต่แนวโน้มในปัจจุบันมุ่งที่จะให้
ท้องถิ่นเป็นหน่วยบริหารงานส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ เมื่อมุ่งถึงประสิทธิภาพของการ
บริหารงานก็อาจจะพิจารณาใช้ระบบเก็บภาษีโดยส่วนกลางหรือระบบกึ่งส่วนกลางได้ ดังนั้น
เมื่อพิจารณาดังภาษีเทศบาลบางประเภทคือ ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเป็นภาษีที่นับ
ว่ามีหลักการและวิธีการจัดเก็บค่อนข้างยุ่งยาก ควรจะได้ผู้บริหารงานที่มีสมรรถภาพ ด้วยเหตุ
ที่เทศบาลส่วนมาก ในปัจจุบันยังมีเจ้าหน้าที่ไม่พร้อม ค่าใช้จ่ายในการเก็บกับจำนวนภาษีที่เก็บ
ได้ก็ไม่สมประโยชน์ ฉะนั้น เพื่อเป็นการประหยัดมีประสิทธิภาพและสะดวกต่อประชาชน ควร
พิจารณาให้กรมสรรพากรซึ่งมีเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ แบบพิมพ์ ฯลฯ อยู่อย่างพร้อมพร้อมและ
ดำเนินการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ ในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลอยู่แล้วจัดเก็บแทนให้ไปพลางก่อน
โดยเฉพาะเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง ในโอกาสต่อไปเมื่อเทศบาลพร้อมแล้วจึงจัดเก็บเอง

ประเภทภาษีอากรเทศบาลไทยพิจารณาจากหลักทั่วไป

เมื่อพิจารณาประเภทภาษีอากรที่เทศบาลไทยได้รับอำนาจจัดเก็บแล้ว เห็นได้ว่าจะไม่มีภาษีใดที่มีลักษณะพอจะเป็นหลักรายได้แก่เทศบาลได้อย่างมั่นคง และเพียงพอ และยิ่งย่อนก่อนให้เกิดรายได้เหมาะสมตามกาลเวลา หากจะเปรียบเทียบกับเทศบาลอังกฤษก็มีจังก์บ (Rates) เป็นหลักเทศบาลกำหนดอัตราแต่ละปีขึ้นลงได้ โดยอิสระตามความต้องการของรายจ่าย หรือเทศบาลในสหรัฐอเมริกาที่มีภาษีทรัพย์สินเป็นหลัก ในปี ค.ศ. 1953 ที่้องดินที่เรียกว่า Township (อาจเทียบได้กับเทศบาลตำบล) ทั่วสหรัฐมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินถึง 60 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด²⁷ ถ้าจะเปรียบเทียบประเภทภาษีและอัตราภาษีต่างๆ ที่เทศบาลไทยจัดเก็บ จะเห็นว่าเทศบาลไทยยังไม่ได้รับอำนาจให้เก็บภาษีบางประเภท บางประเภทก็กำหนดอัตราขึ้นสูงได้จำกัดเกินควร เหล่านี้นับว่าเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาลไทยไม่พอเพียงตัว ไม่พอที่จะขยายบริการที่แก่ประชาชนได้พอเพียง ประเภทภาษีอากรที่ควรพิจารณาปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหา คือ

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีทั้งสองประเภทนี้ในเขตเทศบาลรัฐบาลกลางมิได้จัดเก็บ มีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สินส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเก็บจากอสังหาริมทรัพย์มีความแน่นอนและง่ายต่อการจัดเก็บหากแต่อัตราและขอบเขตการจัดเก็บของไทยยังตายตัวและแคบมาก จึงไม่พอที่จะเป็นหลักรายได้ ในการประชุมนายกเทศมนตรี ณ กรมตำรวจ เมื่อวันที่ 14 ถึง 23 มิถุนายน 2497 ที่ประชุมได้มีมติว่า “ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการให้เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินที่อยู่อาศัยด้วยและควรเพิ่มอัตราภาษีโรงเรือนที่อยู่ในทำเลค้าขายด้วย และเพื่อให้ภาษีประเภทนี้เป็นหลักควรกำหนดอัตราให้ยืดหยุ่นได้ และกำหนดอัตราขึ้นสูงเพื่อให้เทศบาลได้ตราเทศบัญญัติจัดเก็บได้ตามความต้องการของท้องถิ่นมากและน้อยเป็นปีๆ ไป และอัตราที่จะจัดเก็บควรจะได้ประเมินจากราคาโรงเรือนนั้น”²⁸ และในการประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและผู้ตรวจการเทศบาล

²⁷ Alderger, *op. cit.*, p. 382.

²⁸ กรมมหาดไทย, การประชุมนายกเทศมนตรี ณ กรมตำรวจ วันที่ 14 ถึง 23 มิถุนายน 2497 (ไม่แจ้งที่พิมพ์, 2498), หน้า 415

ที่ราชอาณาจักร ณ ศาลาสันติธรรม เมื่อวันที่ 12 ถึง 20 ตุลาคม 2502 ได้มีมติว่า “ควรให้มีการประเมินโดยคิดราคาเงินกินเปล่าหรือผลประโยชน์อย่างอื่น ๆ รวมเป็นค่าภาษีด้วย และการดำรงตรวจสอบเพื่อเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินควร ให้ที่ดินเป็นหลักในการจัดเก็บเพื่อให้ได้ผลเต็มที่”²⁹ มติครั้งแรกให้ถือหลักประเมินภาษีจากราคาทรัพย์สิน มติครั้งที่ 2 ให้ถือหลักการประเมินจากรายมีโดยให้คิดจากค่าเช่าพึงประเมินเงินกินเปล่าหรือผลประโยชน์อย่างอื่นรวมด้วย และเสนอให้ยึดที่ดินเป็นหลักในการคำนวณตรวจสอบ แต่คงว่าผู้บริหารงานเทศบาลได้สังเกตเห็นความสำคัญของภาษีนี้ พยายามปรับปรุงจะให้เป็นภาษีหลักของเทศบาลจึงเป็นสิ่งที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งยังเป็นภาษีที่สะดวกในการจัดเก็บและควบคุมได้โดยทั่วถึง เมื่อมีหลักการยึดที่ดินเป็นหลักในการตรวจสอบจะทำให้ทุกเทศบาลเก็บได้ทั่วถึงและรวดเร็วได้โดยไม่ต้อง และถ้าหากให้ภาษีนี้น้อยลงได้ เช่น จังกอบของเทศบาลอังกฤษ ให้ท้องถิ่นตั้งอัตราภาษีที่จะคำนวณจัดเก็บเองทุกปี โดยประเมินค่าของทรัพย์สินขนส่งตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ เทศบาลก็ย่อมจะจัดเก็บภาษีได้ตามอัตราที่เหมาะสมตามเวลาและสถานการณ์ทันกับรายจ่ายที่มีอัตราเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ สรุปแล้วควรปรับปรุงภาษีโรงเรียนและที่ดินรวมทั้งภาษีบำรุงท้องที่ให้หันเข้าไปเป็นระบบภาษีทรัพย์สิน (ชนิด Real Property) โดยในระยะแรกพิจารณาเก็บในอัตราไม่สูงกว่าต้องประเภทเดิมมาก เมื่อผู้เสียภาษีคุ้นเคยแล้วจึงขยายอัตราออกไปโดยพอสมควร

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน

ปัจจุบันภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนจัดเก็บได้ส่วนใหญ่เฉพาะเทศบาลบางแห่ง เช่น เทศบาลนครกรุงเทพ หรือเทศบาลเมืองกาญจนบุรี เป็นต้น ซึ่งอยู่ในฐานะได้เปรียบเทศบาลตำบลหรือเทศบาลอื่นๆ ที่เก็บไม่ได้เลย จึงควรแก้ไขวิธีการจัดเก็บหรือแบ่งปันให้เทศบาลอื่น ๆ ได้รับภาษีอากรประเภทนี้ด้วย

3. เงินค่าประเมินพิเศษ (Special Assessments)

เงินค่าประเมินพิเศษเป็นภาษีประเภทภาษีอากรเฉพาะ (Specific Tax) เมื่อเก็บได้แล้ว

²⁹ กระทรวงมหาดไทย, การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาลและผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักรครั้งที่ 2 วันที่ 12-20 ตุลาคม 2502 ณ ศาลาสันติธรรม (พระนคร : โรงพิมพ์กรมมหาดไทย, 2502), หน้า 35

จะต้องหมายเหตุ (Earmark) ไว้ว่าจะนำไปใช้ในกิจการเฉพาะอย่าง เจตจำนงในการเก็บของเทศบาลทุกประเทศก็เพื่อจะนำไปใช้ในการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น เช่น ในการทำท่อระบายน้ำ วางท่อประปา ถาดพื้นถนน ซ่อมแซมถนน ฯลฯ เทศบาลต่าง ๆ เกือบทั่วโลกได้รับอำนาจให้จัดเก็บ ในสหรัฐอเมริกา (Cities) เกือบทุกแห่งถือว่าเป็นความจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะช่วยทำความเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้มาก แต่เทศบาลไทยยังไม่จัดเก็บภาษีประเภทนี้ เมื่อพิจารณาถึงหลักการและวัตถุประสงค์การจัดเก็บภาษีประเภทนี้แล้วนับว่าเหมาะสมกับประเทศไทยในสมัยที่กำลังจะพัฒนาย่างยิ่ง โดยมีมุ่งส่งเสริมเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นให้มีการเก็บภาษีค่าประเมินพิเศษนี้เนื่องในการทำถนน ขยายถนน สร้างท่อระบายน้ำ ฯลฯ ให้ท้องถิ่นเจริญขึ้น เจ้าของทรัพย์สินใดที่จะได้รับประโยชน์จากบริการหรือการทำให้ดีขึ้น ก็ควรจะได้เสียสละแสดงกับประโยชน์ที่ได้เพิ่มขึ้นนั้น เพื่อความเจริญของท้องถิ่นของตน จะทำให้เทศบาลสามารถเพิ่มบริการด้านนี้ได้อย่างรวดเร็ว ประเทศชาติก็จะเจริญรวดเร็วขึ้น ข้อสำคัญประการหนึ่งกับการจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะบรรลุผลสำเร็จได้จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน แสดงผลงานหรือชักชวนให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือได้ในการที่เทศบาลจะจัดทำขึ้น ในขั้นแรกเทศบาลจำต้องจ่ายเงินจึงอาจจะใช้วิธีออกพันธบัตรขายให้แก่ประชาชนหรือกู้เงินจากธนาคารเพื่อไปดำเนินการล่วงหน้าแล้วจึงเก็บค่าประเมินพิเศษจากราษฎร ในภายหลัง

5. สรุป

ภาษีอากรมีความสำคัญต่อรัฐบาลกลางนั้นใด ก็ย่อมมีความสำคัญต่อรัฐบาลท้องถิ่นหรือเทศบาลนั้นใด แต่โดยที่เทศบาลเป็นสถาบันที่รัฐก่อตั้งขึ้น อำนาจในการที่จะจัดเก็บภาษีได้มากนักน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรัฐบาลกลางที่จะมอบให้ อย่างไรก็ตาม รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาลทั่วประเทศยังไม่ถึงครึ่งของรายรับทั้งหมดของเทศบาล และแม้จะได้รวมรายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สินและรายได้เบ็ดเตล็ดแล้วก็ตาม ยังต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอีกเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 23 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นภาระต่อรัฐบาลอย่างมาก และเป็นการผูกมัดเทศบาลไว้ด้วยการเงิน ทำให้ขาดหลักการกระจายอำนาจไป เพื่อจะให้เทศบาลเป็นสถาบันให้ประชาชนปกครองตนเอง จึงควรที่จะหาทางให้เทศบาลเก็บภาษีอากรให้พอเพียงตัดได้ การแก้ปัญหานี้ อาจทำได้ด้วยการ “เปลี่ยนเงิน

อุดหนุนด้วยการตัดใจมอบภาษีบางอย่างให้แก่เทศบาลเพิ่มเติมจากที่มีอยู่แล้ว และให้เทศบาลไปดำเนินการเก็บเองใช้เอง วิธีนี้จะก่อให้เกิดความภูมิใจว่าการแบมือขอทุก ๆ ปีมาก และจะทำให้เกิดการแข่งขันการสร้างบ้านเมืองด้วย³⁰ เป็นโอกาสอันสมควรที่จะพิจารณาระบบการจัดเก็บภาษีเทศบาลเสียใหม่ โดยคำนึงถึงหลักประหยัด ประสิทธิภาพและความสะดวกของผู้เสีย ภาษี ภาษีบางประเภทให้มีหลักการและวิธีการจัดเก็บเป็นภาษีหลักที่เทศบาลจะจัดเก็บได้ง่ายตัวได้ และปรับปรุงอัตราภาษีอากรที่บัญญัติไว้นานแล้วให้เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์เป็นทางที่จะทำให้รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาลเลี้ยงตัวได้ ไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลในโอกาสต่อไป และเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจด้วย หากจะคิดถึงประชาชนผู้เสียภาษีว่า จะต้องรับภาระหนักเกินไปนั้น ก็ย่อมจะไม่สมเหตุผล เพราะกิจการของเทศบาลเป็นของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง เมื่อมีเงินบำรุงมากเทศบาลก็ย่อมจะเจริญ สามารถจัดบริการที่ดีให้ความสะดวก ความปลอดภัยในทุกด้าน เป็นการยกฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้สูงขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ได้รับความสะดวกสบาย มีความเจริญรุ่งเรืองและอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อย จึงเป็นการยุติธรรมอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงแก้ไขภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บอยู่ทุกวันนี้ให้ประชาชนได้มีส่วนช่วยเหลือเทศบาลของตนให้มีรายได้พอเลี้ยงตัวได้ด้วยการเสียภาษี เพื่อประโยชน์แห่งความเจริญของตนเอง ตามนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลและเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของท้องถิ่นและประเทศชาติสืบไป

³⁰ อมร รัตนาศัพท์, "เทศบาลในสมัยพัฒนา," เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่ ส.ก.ท. ครั้งที่ 8 ณ จังหวัดสุพรรณบุรี เล่มที่ 3 (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2505), หน้า 41

ปัญหาในการบริหารราชการ

คำนำ

ในการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรรุ่น 1-6 ซึ่งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดขึ้น ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษาบางแสน จังหวัดชลบุรี ระหว่างวันที่ 11-14 กุมภาพันธ์ ศกนี้^๕ ที่ประชุมสัมมนาฯ ได้พิจารณาปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการบริหารราชการบางประการที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องประสบอยู่เสมอ และได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวรวม 6 เรื่องด้วยกัน ซึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเสนอแนะเหล่านั้นอาจจะเป็นประโยชน์แก่ราชการโดยส่วนรวมไม่มากนัก^๕ จึงได้รวบรวม^๕ ข้อเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบด้วยเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2506 และคณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทราบ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ศกเดียวกัน

ทางกองบรรณาธิการเห็นว่า ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารราชการของที่ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหาร^๕ อาจเป็นที่สนใจแก่ท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทั้งหลาย จึงได้จัดนำลงเผยแพร่ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ด้วยทั้ง 6 เรื่อง คือ (1) ปัญหาเรื่องความล่าช้าในหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการ (2) ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในประเทศ (3) ปัญหาเกี่ยวกับการประหยัดในวงราชการ (4) ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ (5) ปัญหาของการฝึกฝนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา และ (6) ปัญหาเรื่องจะพัฒนาข้าราชการให้มีสมรรถภาพในการปฏิบัติราชการได้อย่างไร

^๕ หวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านตามสมควร

**ปัญหาเรื่องความสำนึกในหน้าที่
และความรับผิดชอบของข้าราชการ**

1. สภาพของปัญหา

ในปัจจุบัน ปรากฏว่า ยังมีข้าราชการหลายท่านที่ขาดความกระตือรือร้น ความซมึนเขม็นเอาใจใส่ต่องาน ไม่พยายามปฏิบัติราชการให้บรรลุจุดเป้าหมายตามนโยบายด้วยดีและรวดเร็วเท่าที่ควร ทำให้เกิดความล่าช้า ผิดพลาด ขาดตกบกพร่อง เพราะข้าราชการผู้นั้นขาดความรับผิดชอบและความสำนึกในหน้าที่ของตน ทำงานไปเพียงวันหนึ่งๆ ตามยถากรรม โดยพยายามทำงานแต่น้อยที่สุด หลบได้เป็นหลบ จะเกิดผลเสียหายอย่างไรไม่เคยคำนึง อันเป็นผลร้ายต่อการปฏิบัติราชการของส่วนรวม เพราะเราทำงานร่วมกันแบบหมู่คณะ (team work) หากมีการล่าช้าและขาดสมรรถภาพในหน่วยใดหน่วยหนึ่งแล้ว หน่วยอื่นก็พลอยติดด้วย ทำให้ไม่ก้าวหน้าเทียบทันต่อเหตุการณ์ของประเทศซึ่งกำลังเร่งรัดพัฒนา

2. มูลเหตุของปัญหา

มูลเหตุที่ทำให้ข้าราชการขาดความรับผิดชอบและสำนึกในหน้าที่ของตน มาจากปัจจัยหลายอย่างด้วยกัน แต่พอที่จะรวบรวมเป็นหมู่ใหญ่ ๆ ได้สามหมู่ด้วยกัน คือ

- ก. มูลเหตุเกิดจากระบบบริหาร (system of administration)
- ข. มูลเหตุเกิดจากสภาพแวดล้อมในด้านเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic environment)
- ค. มูลเหตุที่เกิดจากตัวบุคคล (Personnel) เอง อันเป็นมูลเหตุที่สำคัญยิ่งในปัญหาเรื่องนี้

ก. มูลเหตุที่เนื่องมาจากระบบการบริหาร

มูลเหตุเหล่านี้ได้แก่กฎหมาย ระเบียบการปฏิบัติราชการ และกฎเกณฑ์ ตลอดจนวิธีการที่ถือปฏิบัติกันมาจนกลายเป็นระเบียบโดยพฤตินัย เช่น

- (1) การบริหารราชการของเรายังเป็นระบบรวมอำนาจ คืออำนาจความรับผิดชอบตามกฎหมายและระเบียบบริหารราชการยังคงอยู่ในมือของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงเป็นอันมาก อาทิ การลงนามในจดหมาย การอนุมัติการจ่ายใบสำคัญ ออกคำสั่งแต่งตั้ง การเซ็นฎีกา และประ

ภาคนี้ยบตร ซึ่งทำให้ผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา รู้สึกว่าตัวเองไม่มีความสำคัญ ไม่มีความรับผิดชอบ เช่น ผู้ที่ร่างจดหมายให้อธิบดีลงนาม อาจทำการร่างไม่ได้ดีเท่ากับการเขียนจดหมายที่ตนเองลงนามเอง หรือหัวหน้าแผนกคงมีไดโนกถึงความรับผิดชอบเท่าที่ควร เพราะนึกเสียว่าตนเองก็เหมือนเดิมหรือคนงานคนหนึ่ง เพราะผู้ที่มีอำนาจและสิทธิในการอนุมัติสั่งจ่ายอยู่ที่อธิบดี และรองอธิบดี

(๒) ระบบหลายตำแหน่ง ได้แก่ข้าราชการที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งให้ได้รับหน้าที่หลายหน้าที่ หรือเป็นกรรมการหลายคณะ ย่อมทำให้ไม่สามารถปฏิบัติราชการในหน้าที่ของตนได้เต็มที่

(๓) ระบบการให้งานผ่านหลาย ๆ โຕะ (Reviews) ในการพิจารณาเรื่องโดยผ่านการกลั่นกรองหลาย ๆ ชั้น ทำให้ผู้พิจารณาในเบื้องต้นไม่รู้สึกถึงรับผิดชอบอะไร เพราะเชื่อว่าอย่างไร ๆ ผู้บังคับบัญชาจะต้องพิจารณาอีก ไม่มีประโยชน์อะไรที่จะมาเปิดข้อสงสัยและความคิดให้มากในการพิจารณาเรื่องเล็กน้อย จนหนัก ๆ เข้าก็เหลือแต่คำว่า “ขอประทานโทษเพื่อพิจารณา” เป็นแถวขึ้นมา

(๔) ระเบียบการบางอย่างวางไว้ดีแต่เคร่งเกินไปจนผู้ปฏิบัติไม่อาจใช้ดุลพินิจได้บ้าง หรือความกลัดกลุ้มบางอย่างทำให้ร่างระเบียบออกมาคล้ายเป็นการลงโทษคนดีทั้งเมือง เช่น ระเบียบการขอขมทะเลเป็นทหาร ระเบียบการขอเปลี่ยนชื่อเปลี่ยนสกุล ระเบียบการขอเพิ่มชื่อในสำมะโนครัว เป็นต้น ทั้งนี้เป็นเหตุให้ประชาชนกลัวและเบียดเบียนข้าราชการ

(๕) ไม่แยกนักวิชาการกับนักบริหาร ซึ่งมีความชัดเจนคนละอย่าง ถนัดคนละทาง ทำให้คนเรียนมาอย่างหนึ่ง ต้องมาทำงานอีกอย่างหนึ่ง

ข. มูลเหตุอันเกิดมาจากสภาพแวดล้อมในด้านเศรษฐกิจและสังคม

มูลเหตุนี้เป็นมูลเหตุที่ยุ่ยากและดัดแปลงยากมาก เนื่องจากมนุษย์เราย่อมอยู่ภายใต้อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมเป็นอันมาก ฉะนั้น สภาพสิ่งแวดล้อมจึงทำให้จิตใจและอารมณ์ผันแปรได้ ในสถานการณ์ปัจจุบัน การผันแปรเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็วและมากมายด้อย เช่น การอพยพเข้าเมืองใหญ่ ๆ (Urbanization) การพัฒนาการใน

ด้านอุตสาหกรรมและอาชีพ (Industrialization and diversification of occupations) ซึ่งทำให้การ
กินอยู่และชีวิตประจำวันมีความผัดผันและความกดดันเพิ่มขึ้น ต้องแย่งกันกินแย่งกันอยู่แย่งกัน
เรียนแย่งกันไปหาหมอ ยังผลสะท้อนไปให้เกิดความขาดตกบกพร่องและไม่เอาใจใส่ ขาดความ
รับผิดชอบในงานได้ เช่น

(1) รายได้น้อย ต้องตะเกียกตะกายหารายได้ทางอื่นมาจุนเจือ หรือรกร้างล้ม
ต้องทำงานและยังผลสะท้อนไปในเรื่องครอบครัว

(2) อยู่อาศัยในบ้านที่แออัด ผิดสุขลักษณะ เป็นผลต่อสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ

(3) ร่วมอยู่ในสังคมที่ไม่น่าร่วมอยู่ด้วย เพื่อนบ้านย่อมมีอิทธิพลต่อจิตใจและความ
ผาสุกของครอบครัว

(4) ขาดความราบรื่นภายในครอบครัว (ลูกมาก เมียมาก)

(5) ความฟุ้งเฟ้อในทางที่ไม่ควร เพื่อรักษาหน้าในสังคม ก่อให้เกิดหนี้สิน ซึ่งให้
ผลไปยังการปฏิบัติงาน

ก. มูลเหตุที่เกิดจากตัวบุคคล ซึ่งเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่สุด และจะแยกออกได้เป็นสองกรณี คือ

ก.) ผู้อยู่ได้บังคับบัญชา

ข.) ผู้บังคับบัญชา

ก) ผู้ที่อยู่ได้บังคับบัญชาขาดความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตน และ
ไม่ตั้งหน้าปฏิบัติงานเต็มความสามารถเท่าที่ควร อาจมีสาเหตุอันเนื่องมาด้วย

(1) ไม่ทราบและไม่เข้าใจงานในหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบ เพราะไม่มี
ผู้ใดมาบอกกล่าว หรือไม่อ่านและศึกษาให้ถ่องแท้

(2) เข้าใจว่าความรับผิดชอบเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา ตนเองเป็นแต่เพียง
คนรับใช้รับคำสั่งเท่านั้น และจะทำก็เฉพาะเท่าที่สั่ง ไม่รู้ดีว่ามีส่วนได้ส่วนเสียด้วยกับหน่วย
งานนั้น ๆ

(3) ถือตัวว่าเป็นคนของเจ้านาย ตนเองก็มีสิทธิพิเศษ ไม่ต้องทำงานมากก็ได้
บางคนเป็นคนของเจ้านายเก่า เมื่อหมดอำนาจวาสนาของเจ้านายก็เข้าใครไม่ได้ เพราะเคย
ใหญ่ ผลที่สุดเลยไม่ทำงาน

- (4) ไม่รักงานที่ทำอยู่หรือได้รับการฝึกฝนมาอีกทางหนึ่ง ก็ขาดความสนใจ
- (5) เป็นผู้ที่ไม่มีความรับผิดชอบในการทำงานเป็นนิสัยอยู่ คือเป็นคนเก
- (6) ทำงานแบบบัตัดจะไปวัน ๆ หนึ่ง
- (7) นึกอยู่เสมอว่างานที่ตนทำนั้นมากมายและลำบากยากเย็นกว่าของคนอื่น

เฉยๆ

- (8) เป็นผู้ที่ใจแคบไม่เห็นแก่ส่วนรวม
- (9) ยังมีจิตใจนิยมระบบศักดินาอยู่ คือนึกเสมอว่าตนเป็นเจ้าราชการ มีอำนาจราชศักดิ์ ผู้อื่นจะต้องมาอ่อนน้อม มาขอพึ่งพา คนอื่นต้องรอคำสั่งและการพิจารณาของตน
- (10) คิดว่าความสามารถของตนดีกว่างานที่ทำอยู่ รู้สึกว่าเป็นการเสียเกียรติที่มาทำงานในหน้าที่นี้ หรือคิดว่าทำไมจึงไม่พิจารณาให้ตำแหน่งสูงขึ้น เขาควรเป็นหัวหน้ากองหรืออธิบดี แทนที่เป็นหัวหน้าแผนก

- (11) ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ชอบอ้างคำสั่งนาย

- (12) คิดเสียว่าเงินเดือนน้อยก็ทำแต่เน้อย ผู้บังคับบัญชามีเงินเดือนมากก็ควรทำมาก

- (13) เงินเดือนเต็มอัตราแล้ว ไม่มีทางก้าวหน้า ก็หมดอาลัยตายอยาก

- (14) สนใจในงานที่มีผลประโยชน์พิเศษเป็นส่วนตัว ไม่สนใจงานในหน้าที่อื่นที่ไม่มีผลประโยชน์ เป็นผลให้ต่างคนต่างทำงานบางอย่างและต่างคนต่างแย่งกันทำงานบางอย่างโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ของตน

- (15) ชอบก่อหนี้สินและขบถมุข จนไม่มีปกติสุขในการทำงาน คอยระแวงหวาดหวั่นกลัวเจ้าหน้อยเรื่อย

ข) ผู้บังคับบัญชา ขาดคุณสมบัติของนักบริหารที่ดี อันเป็นมูลเหตุที่ก่อให้เกิดขาดความเอาใจใส่ต่อหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น

- (1) ไม่หมั่นตรวจสอบตนเอง หาข้อบกพร่องในการบริหาร
- (2) ขาดการมอบอำนาจที่ดีและเหมาะสม

- (3) วางระเบียบงานไม่เหมาะสมและรัดกุม ขาดแผนและโครงการที่แน่นอน
- (4) ไม่รักษาระเบียบวินัยอันดี เอาแต่ความกรุณาปราณีจนเกินไป จนในบางกรณีอาจมากเกินไปเหมือนจงใจช่วยข่มโจร หรือสยบโจร
- (5) มอบหมายหน้าที่และแบ่งงานไม่เหมาะสมถูกต้อง
- (6) ไม่ทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี
- (7) ขาดความเข้าใจได้ในทุกชั้นและการทำงานของผู้น้อย

3. วิธีแก้ปัญหา

ก. ควรจะมีการแก้ไขในเรื่องกฎหมายและระบบงาน ให้มีการมอบอำนาจให้มากขึ้น เพื่อให้มีการรับผิดชอบตลกันลงไป สร้างระเบียบให้หย่นตัวได้ เพื่อให้งานได้ผลเต็มที่และรวดเร็ว และควรพิจารณาเรื่องขอบเขตของนักบริหารและนักวิชาการว่าจะควรแยกกันหรือไม่ แค่นั้นเพียงใด

ข. ปัญหาดังคมและเศรษฐกิจ ควรแก้ด้วยการส่งเสริมและส่งเสริมการค้า

- (1) การจัดอาคารส่งเสริมให้มีบ้านให้เช่าในราคาถูก ถูกสุขลักษณะ
- (2) จัดสถานศึกษาให้พอเพียง ใกล้เคียง
- (3) จัดการรักษายาบาลให้พอเพียงในราคาถูก
- (4) จัดการขนส่งให้พอเพียงและสะดวก
- (5) เพิ่มอัตราเงินเดือนให้เหมาะสม โดยมีเงื่อนไข อาทิเช่น พิจารณาเรื่องอัตราค่าจ้างให้สมดุลแก่งานและพิจารณาความสามารถและสมรรถภาพของตน เพื่อมิให้เป็นภาระแก่งบประมาณมากนัก และการจัดจำหน่ายเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นในราคาถูก เป็นต้น

ค. ปัญหาเจ้าหน้าที่

- (1) วางกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้แจ้งชัด
- (2) ให้การศึกษาและความรู้ เช่น In-Service Training เพื่อให้ได้ความ

สามารถรับรู้ในความสำคัญของงานของตน การมีอำนาจและการใช้อำนาจให้เหมาะสมถูกต้อง การประสานงาน และความร่วมมือเพื่อส่วนรวม

(3) สร้างมนุษยสัมพันธ์ในโรงงาน (Human relations) เช่น การตั้งตัวเป็นศรีจ้าว การกีดกัน ทอดกฐิน โดยให้ทุกคนรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วม

(4) ตรวจสอบความเป็นอยู่ทั้งสุขภาพทางร่างกายและจิตใจของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชา

สำหรับด้านผู้บังคับบัญชา

(1) ให้ผู้บังคับบัญชามั่นพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขตนเอง

(2) จัดการมอบอำนาจที่ดีและเหมาะสม

(3) วางระเบียบงานให้เหมาะสม รวดเร็ว

(4) รักษาระเบียบวินัยอันดี มีการลงโทษ สัมผัสมนุษยสัมพันธ์ การเลื่อนขั้น เป็นไปตามหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง โดยใช้ระบบคุณวุฒิอย่างเหมาะสม ควรมีคณะกรรมการอย่าใช้อารมณ์

(5) ทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีด้วย เช่น การมาทำงานและกลับตามเวลา การไม่แสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น

4. วิธีแก้ข้อเสีย

การแก้ไขข้อเสียที่ได้เสนอมานี้ ได้พิจารณาเท่าที่เห็นว่าสำคัญและพอที่จะดำเนินการแก้ไขได้ จึงขอถือว่าการแก้ดังที่ได้กล่าวแล้วเป็นวิธีที่ดีที่สุดทั้งนี้ ตามลำดับความสำคัญ

ปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ
ในประเทศควรใช้วิธีเหมาจ่าย

1. สภาพของปัญหา

ค่าใช้จ่ายที่กล่าวถึงนี้หมายถึงค่าพาหนะ ค่าเบยเลี้ยง และค่าเช่าที่พักตามที่ใช้อยู่เวลานซึ่งผู้ไปราชการในประเทศมีสิทธิได้รับ

ก. ค่าพาหนะ ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินสิทธิที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และต้องแสดงใบสำคัญคู่จ่าย

ข. ค่าเบยเลี้ยง เบิกตามสิทธิที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา และต้องแสดงการรับเงินในรายงานการเดินทางพร้อมทั้งลายมือชื่อ

ค. ค่าเช่าที่พัก ตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินสิทธิที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และต้องแสดงใบสำคัญคู่จ่าย เงินแต่กรณีที่มีได้พักในที่พักโรงแรม

2. มูลเหตุของปัญหา

ก. ค่าพาหนะ มีค่าโดยสาร บรรทุก หาบหาม เครื่องบิน รถไฟ รถและเรือประจำทาง รถรับจ้าง ดัดเกวียน คนหาบหาม สัตว์พาหนะ ขี่ม้าและบรรทุก

(1) ถ้าเป็นตัวรถเล็กก็มีขนาดเล็กเกินสมควรแก่การเก็บรักษาเป็นเหตุให้หายหักงอ หักงอมากและบ่อยครั้ง ทำให้ยุ่งยากแก่ฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายรับการตรวจ บางเรื่องต้องเสียเวลาในการทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นเวลาแรมปี ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการติดตามเรื่องแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

(2) ในกรณีตัวรถไฟ ต้องเสียเวลาในการยื่นคำร้องขอจากตัวคัน ถ้ามีความจำเป็นต้องเดินทางต่อไป พาหนะที่รอรับอยู่อาจไม่สามารถรอได้ อาจต้องเสียเวลาในการเดินทางไปอีก และทั้งต้องเสียค่าเช่าที่พักเพิ่มขึ้นอีกด้วย

(3) ไม่ได้รับเงินค่าพาหนะอย่างอื่นมีเป็นอันมากที่ผู้รับจ้างมิได้เตรียมไว้ จึงเป็นเรื่องยุ่งยากที่จะขอรับมาแสดง เป็นการเสียเวลาและลำบากในการจัดหากระดาษและเครื่องเขียนตลอดจนการปิดอากรแสตมป์

(4) พาหนะบางประเภทผู้รับจ้างนอกจากจะมีได้เตรียมใบเสร็จรับเงินไว้ให้แล้ว ยังไม่อาจลงลายมือชื่อให้อีกด้วย จำเป็นต้องให้ลงแกงไต่ลายมือแทน และต้องมีพยาน 2 คนลงลายมือชื่อรับรองแกงไต่ลายมือนี้ ซึ่งอาจไม่ตรงข้อเท็จจริง บางครั้งอาจหาพยานที่ลงลายมือชื่อให้ไม่ได้ด้วยอีกประการหนึ่ง

(5) บางกรณีผู้รับจ้างไม่ยอมออกใบรับเงินเพราะโดยปกติมิได้ขอปฏิบัติ อาจเป็นวิธีการให้เกิดคดีขึ้นได้ซึ่งย่อมไม่คุ้ม

(6) แม้ระเบียบจะอนุญาตให้ผู้เดินทางทำใบรับรองได้ก็ย่อมยุ่งยาก เป็นกังวลแก่ผู้เดินทาง

ข. ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ยกไปพิจารณารวมในชนสุดท้าย

ค. ค่าเช่าที่พัก

(1) มีปัญหาเกี่ยวกับบางกรณีให้ส่งใบสำคัญ และบางกรณีไม่ต้องส่งใบสำคัญ

(2) การไปราชการเป็นระยะเวลานานจะต้องเตรียมเครื่องนุ่งห่มบ่อยครั้งเป็นการยุ่งยากในการเก็บรักษาใบสำคัญไว้หลาย ๆ ฉบับ ปกติจะมีเรื่องเสมอ ๆ ว่าใบสำคัญหายต้องเรียกเงินคืน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เดินทาง

(3) เงินค่าเช่าที่พักที่จะต้องส่งคืนเป็นเงินเล็กน้อย ไม่คุ้มกับเวลาที่ต้องเสียไปในการดำเนินเรื่องด้วยกันทุกฝ่าย

(4) ข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าปัจจุบันมีเรื่องค้างส่งใบสำคัญเป็นอันมาก ซึ่งต้องดำเนินการอยู่จนบัดนี้

(5) มีเรื่องปรากฏหลายครั้งว่าเมื่อผู้เดินทางไปราชการจะมีที่พักในโรงแรมใดเลย แต่สามารถแสดงใบเสร็จรับเงินค่าเช่าที่พักโรงแรมได้ และเมื่อได้ทำการสอบถามข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่าใบเสร็จนั้นเป็นของโรงแรมโดยแท้จริง และโรงแรมมิได้รับเงินตามที่ปรากฏในใบเสร็จรับเงินฉบับนั้นเป็นเหตุจูงใจให้เกิดการกระทำอันไม่สุจริต

มูลเหตุที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดข้างต้นนี้เป็นอยู่เช่นเดียวกันกับกรณีการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการนอกประเทศ อันเป็นผลให้มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงให้ใช้วิธีเหมาจ่ายโดยไม่ต้องส่งใบสำคัญ

3. วิธีแก้ปัญา

เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดอัตราค่าพาหนะ เบี่ยงเบนเดินทางและค่าเช่าที่พักไว้เรียบร้อยแล้ว และเนื่องจากที่ทุกจังหวัดได้สำรวจอัตราค่าพาหนะโดยสาร ขนส่ง บรรทุก ค่าสัตว์พาหนะ ค่าคนหาบหาม ตลอดจนค่าเช่าที่พักโรงแรมไว้ และประกาศและจัดตั้งให้คลังและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้เป็นการเรียบร้อย และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงก็สำรวจแจ้งการแก้ไขให้ปรากฏเป็นหลักฐานไว้ทุกระยะเสมอมา จึงเป็นการสะดวกที่จะพิจารณาเหมาจ่ายให้ตามจำนวนวันที่ผู้เดินทางไปราชการตามความเป็นจริงโดยให้ถือเป็นสิทธิเด็ดขาดของผู้เดินทางไปราชการให้ทำการเบิกจ่ายได้ตามอัตราที่กำหนดไว้ตามสิทธิที่ได้รับ โดยไม่ต้องส่งใบสำคัญเช่นเดียวกันกับการไปราชการต่างประเทศ ทั้งนี้ยกเว้นผู้ไปราชการนอกสถานที่ทำการตามปกติมีระยะเวลาไม่ถึงกำหนดที่จะทำการเบิกจ่ายค่าเบี่ยงเบนเดินทางได้ หากแก้ไขตามวิธีเสนอมานี้เหตุไม่สุจริตก็จะหมดไปโดยอัตโนมัติ เป็นการประหยัดกำลังคน ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการตรวจทักท้วงและติดตามเรื่อง เห็นว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องรีบพิจารณาแก้ไขตามข้อเสนอนี้เป็นการด่วน

อนึ่ง นักบริหารทั้งหลายมีความเห็นสอดคล้องว่าสำหรับเรื่องทุกท้วงเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการภายในประเทศที่เดิมนั้นและยังคงพิจารณาอยู่ในบัดนี้ ก็ควรจะได้อนุมัติให้ดำเนินการทักท้วงให้เสร็จไปในคราวนี้ด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการประหยัดในวงการ

1. สภาพของปัญหา

“ปัญหาเกี่ยวกับการประหยัดในองราชการ”

การประหยัดในองราชการนั้น หมายถึงวิธีบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้
แรงงาน ทรัพย์สิน และเวลาให้น้อยที่สุด

การยกปัญหาขึ้นมาก็คือเพราะการใช้จ่ายของทางราชการในขณะนี้ ยังไม่อยู่ในลักษณะ
ที่จะเรียกได้ว่าประหยัด จึงพียงเห็นได้ง่ายๆว่า ใช้คนมากเกินไป (ตั้งงาน) จ่ายแพงเกินไป ใช้
แรงงานคนไม่เต็มที่ ฯลฯ เป็นต้น

2. มูลเหตุของปัญหา

ก. ด้านแรงงาน

- (1) จ่ายคนมากเกินไป
- (2) จ่ายคนแพงเกินไป (เช่น ผู้ตรวจราชการซึ่งส่วนมากเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ
ชั้นเอก ควรจะได้ทำงานมากกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้)
- (3) ใช้แรงงานคนไม่เต็มที่ คนที่เกี่ยวข้องทำงาน บรรลุคุณงานโดยไม่จำเป็น
- (4) จ่ายค่าแรงงานโดยไม่มีตัวคน (ที่เรียกว่า แรงงานผี ใช้ระบบแปะใบ)
- (5) วิธีการบริหารงานไม่ถูกต้อง วางแผนไม่ถูกต้อง ไม่มีการวางแผนงาน ขาดการ
ควบคุมงาน ไม่ติดตามตรวจสอบ
- (6) ผลงานดกจน (งานหลายโต๊ะ) และไม่รัดกุม โดยระเบียบของทางราชการเอง
ทำให้ใช้เงิน ใช้แรงงาน และเวลาเสียไป
- (7) แผนการไม่มีได้ให้แน่นอน (ทำแล้วรอ รอแล้วทำอีก)
- (8) ผู้บังคับบัญชาไม่สนับสนุนส่งเสริม (เช่น ในด้านสวัสดิการ ขวัญและฉันท)

ข. ด้านทรัพย์สิน

- (1) การก่อสร้างกีด การซื้อหาสิ่งของกีด แพงไป และบางที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ (เช่น

ไม่มีรถเปอโยต์ใช้ แต่กลับไปถึงเครื่องอาหุลย์รถเปอโยต์มาเสียมากมาย โรงพยาบาลพื้น
 ดั้งของใช้จำเป็นมักขาดแต่กลับถึงข้อ tubes มาเก็บไว้มากมาย การพูดวิทยุไปต่างประเทศ
 ถึงเครื่องส่งมาตั้งไว้ 2-3 เครื่อง โดยมีใช้ ตั้งทิ้งไว้เฉยๆ ทั้งที่เครื่องส่งที่ใช้ปัจจุบันก็ใช้ได้ไม่
 สะดวก ฯลฯ ตั้งเป็นต้น

(2) ไม่รู้จักถนนหนทางในการใช้ทรัพย์สิน และไม่บำรุงรักษาให้ถูกต้องรักษา (ใช้แล้วไม่
 เก็บทำให้ดี ปล่อยให้พังเสียหาย)

(3) ข้อของมากเกินไปจนความจำเป็น ใช้จ่ายสุ่ยสุ่ยๆ กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายสูงเกินไป
 ไป ฯลฯ

ค. ด้านเวลา

ล่าช้า เสียเวลาในการปฏิบัติราชการ (ควรจะทำกรรณบัตรได้ ก็ใช้ไต่ถามเวลา
 โดยไม่จำเป็น)

3. วิธีแก้ปัญหา

จะต้องแก้ปัญญ 3 ประการ คือ

ก. คน

ข. งาน

ค. เวลา

ก. คน

(1) มีฝึกอบรมเพื่อเพิ่มพูนสมรรถภาพ ความซื่อสัตย์ ของคนและงานเพื่อพัฒนาคน
 (ไม่ปล่อยให้สูญแต่บุญกรรม)

(2) ขวัญ (เกี่ยวกับสวัสดิการ วินัย งาน กลัวเสียแรงงาน)

(3) การลงโทษ ผู้ทำผิดต้องรับผิดชอบ มีการลงโทษเด็ดขาด เพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็น การปล่อยปละละเลยไม่ลงโทษโดยคอบแต่จะอ้อมอ้อมเรื่อยไปนั้นเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี และไม่สมควรไม่เกิดความเร็ดหลาบ

ข. งาน

- (1) บริหารตามหลักวิชา (ที่ท่านรองนายกรัฐมนตรีได้กล่าวไว้แล้วหลายครั้ง)
- (2) กำหนดหน้าที่งานให้ชัดเจนแน่นอน และกำหนดอัตราค่าจ้างเงินเดือนให้เหมาะสม
- (3) ปรับปรุงระเบียบต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมรื้อถอนเสียใหม่ให้เรียบร้อย

ค. เวลา

กำหนดแผนงานและโครงการล่วงหน้าที่เหมาะสมและถูกต้อง

4. วิธีแก้ที่ดีที่สุด

ในสภาพที่เป็นอยู่ในมณฑลแห่งปัญหา (ข้อ 2 ข้างต้น) ดังกล่าว และเพื่อแก้ไขปัญหานี้ เห็นควรนำวิธีแก้ไขตามวิธีการแก้ไขต่างๆ มาใช้ทุกข้อ หากยังมีอำนาจจะทำได้ ก็เห็นสมควรกำหนดความสำคัญและความเร่งด่วนในการแก้ปัญหานี้ไว้ ดังนี้

ก. ความสำคัญของการกำลังเจ้าหน้าที่ ในระหว่างหน่วยงานต่างๆ จะแก้ไขได้ 3 วิธี คือ

(1) ในขั้นแรกควรตั้งหน่วย O & M (Organization & Management) ปรับปรุงหน่วยงานต่างๆ พร้อมกัน เพื่อกำหนดหน่วยงานและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แน่นอน แล้วจัดอัตราค่าจ้างให้เหมาะสม

(2) จัดการฝึกอบรมข้าราชการทั้ง Pre-Service Training และ In-Service Training

(3) อบรมข้าราชการชั้นอาวุโสที่มีความชัดเจนในงานให้สามารถปฏิบัติงานแทนหัวหน้าสำนักงานได้

๗. จัดระดับ Position Classification

เพื่อให้หน้าที่ของตนและสามารถทำงานได้เต็มที่ พิจารณาคูณคูณและความสามารถของผู้ครองตำแหน่งต่างๆ ไว้ให้แน่นอน (เช่น ตำแหน่งหนึ่งๆ จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่า จะบรรจุได้เฉพาะผู้มีคุณวุฒิการศึกษาแขนงใด และคุณวุฒิการศึกษาของแต่ละแขนงนั้นๆ จะต้องการระดับการศึกษาชั้นใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักยึดถือสำหรับเลือกคนให้เหมาะสม)

ค. ประหยัดค่าใช้จ่ายให้เหมาะสมและถูกต้อง ทั้งนี้อาจกระทำได้หลายวิธี เช่น

(1) หน่วยงานใกล้เคียงกันควรรวมวัสดุ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ ไว้ด้วยกันเป็น (pool) หน่วยงาน แทนที่จะกระจายกันเช่นที่เป็นอยู่

(2) ตั้งศูนย์รวมการก่อสร้างซ่อมสถานที่และพัสดุของใช้ราชการ ฯลฯ

ง. ความซื่อสัตย์ เป็นหน่วยอันมีความสำคัญอย่างยิ่ง

จ. การลงโทษ ต้องลงโทษผู้กระทำผิดรุนแรงและเด็ดขาด

๕. สรุป

อย่างไรก็ดี ปัจจัยสำคัญยิ่งก็คือ ต้องแก้ที่มูลเหตุให้ตรงเสียก่อน พยายามอุดรูรั่วให้ถูกที่โดยดำเนินการตามหลัก management ที่ได้รับการอบรมมาแล้ว

ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ
เท่าที่ยังคงมีอยู่ในปัจจุบัน

1. สภาพของปัญหา

การปฏิบัติราชการโดยทั่วไปมักโอ้อ้อ ยืดยาด ชักช้าไม่ทันการ จนมีคำกล่าวกันว่า ราชการนั้นโดยปกติย่อมมีลักษณะที่เรียกว่า red-tape แม้จะได้มีการพยายามแก้ไขกันมาบ้างแล้ว แต่บางแห่งก็เกิดผลที่รวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าเดิม แต่ก็จำต้องยอมรับว่าความล่าช้านี้ยังคงมีอยู่ เป็นเหตุให้ราชการไม่อาจดำเนินต่อไปในเวลานี้สมควร

2. มูลเหตุของปัญหา

ก. เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ ข่มขืน ทำให้ไม่เหมาะสมและสะดวก

ข. เกี่ยวกับวิธีการ

- (1) Work Flow ไม่ดี เช่น หนังสือผ่านหลายโต๊ะเกินไป
- (2) การประสานงานไม่ดีเท่าที่ควร

ค. เกี่ยวกับบุคคล

- (1) ประสิทธิภาพของข้าราชการส่วนมากยังด้อยกว่าที่ควร
- (2) ข้าราชการบางคนไม่ปรับปรุงตนเองให้ทันกับกาลสมัย
- (3) ผู้บังคับบัญชาบางคนหลงอำนาจ ไม่ยินยอมมอบอำนาจตามควรให้แก่ผู้ใต้

บังคับบัญชา

- (4) ผู้บังคับบัญชาไม่สอนแนะหรือเกลี้ยกล่อมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานด้วยดี
- (5) ผู้บังคับบัญชาไม่ปรับปรุงงานและไม่ติดตามผลงาน
- (6) ข้าราชการบางคนตำแหน่งไม่กล้ารับผิดชอบเท่าที่ควร
- (7) การบำเหน็จความชอบ การแต่งตั้งหรือการลงโทษข้าราชการ โดยเห็นแก่พรรคพวกหรือมือคต ทำให้ข้าราชการอื่นท้อใจ และปฏิบัติงานล่าช้า เสียหาย ไม่ร่วมมือ
- (8) ผู้บังคับบัญชาใช้คนไม่เหมาะกับงาน
- (9) ข้าราชการบางคนทำงานเฉื่อยช้า รอให้เวลาหมดไปวันหนึ่งๆ

- (10) ข้าราชการมักทะเลาะไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน (เพื่อเหตุ ?)
- (11) ปริมาณเจ้าหน้าที่ไม่สมดุลย์ บางหน่วยมีมากกว่างาน แต่บางหน่วยมีน้อยกว่างาน
- (12) อัตราส่วนระหว่างข้าราชการต่างประเทศบางครั้ง ไม่เหมาะสม เช่น มีข้าราชการชั้นผู้ใหญ่เกินไป แต่กลับมีชั้นผู้น้อยมากเกินไป หรือมีคณะบางหน่วยมีข้าราชการฝ่ายเทคนิคมาก แต่มีเจ้าหน้าที่ทางธุรการน้อย ข้าราชการฝ่ายเทคนิคต้องมาทำงานทางธุรการซึ่งตนไม่ถนัด

ง. เกี่ยวกับหน่วยงาน

- (1) การแบ่งส่วนงานยังมีการเหลื่อมล้ำกัน ไม่มีหลักการที่แน่นอน บางกรมมีกองมากเกินกว่าความจำเป็น
- (2) ที่ตั้งของหน่วยงานที่ต้องประสานงานอยู่กระจายกัน
- (3) ราชการบางหน่วยปฏิบัติงานซ้ำหรือซ้อนกัน ซึ่งบางกรณีเป็นเหตุให้งานล่าช้า

จ. เกี่ยวกับอุปกรณ์

- (1) อุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ไม่ดีหรือไม่ทันกับเหตุการณ์ หรือฉุฉุนการของบ้านเมือง
- (2) อุปกรณ์มีไม่เพียงพอ หรือไม่มีเสียเลย

ฉ. เกี่ยวกับการเงิน

งบประมาณไม่พอจ่าย เป็นเหตุให้สถานที่ อุปกรณ์ เครื่องทุนแรง คน ไม่เพียงพอ

ช. เหตุอื่น ๆ เช่น งานติดขัด อาทิ

- (1) การเขียนบันทึกในเรื่องเล็กน้อยไม่สำคัญ แทนที่จะติดต่อด้วยวาจาได้ต้องเขียนบันทึก เพราะเกรงความรับผิดชอบ เกรงไม่มีหลักฐาน ขาดความเชื่อถือซึ่งกันและกัน
- (2) จตหมายราชการ บางเรื่องไม่ตรงไปตรงมา พูดอ้อมค้อมทำให้ยากแก่การ

เข้าใจ เขียนไม่ยอมมีตัวตนเอง บางครั้งอคติ ทำให้การเขียนจดหมายราชการเป็นเย้ยหยันยาว แทนที่จะเขียนได้สั้น ๆ

- (3) การติดต่อกันหากใช้โทรศัพท์ได้ก็ควร ใช้แทนที่จะใช้หนังสือ

3. วิธีแก้ปัญห

ก. เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับ กฎหมาย

- (1) มอธอำนาจ
- (2) แก้ไขระเบียบ ข้อบังคับ กฎหมาย

ข. เกี่ยวกับวิธีการ

- (1) จัดระบบการผ่านหนังสือ ศึกษาและทำ work simplification
- (2) ปรับปรุงการประสานงานใหม่

ค. เกี่ยวกับบุคคล

- (1) วิธีแก้มูลเหตุข้อ 1 ปรับปรุงอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้น เพื่อให้บุคคลดี ๆ มาใช้ราชการ และโดยจัดให้มี Pre-Service Training และ In-Service Training
- (2) วิธีแก้มูลเหตุข้อ 2-8 โดยจัดให้มีการสัมมนา
- (3) วิธีแก้มูลเหตุข้อ 9 โดยการสอนแนะ และการควบคุมโดยใกล้ชิด
- (4) วิธีแก้มูลเหตุข้อ 10 ควรกำหนดหน้าที่ให้ชัดเจน และกดดัน ให้ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ
- (5) วิธีแก้มูลเหตุข้อ 11-12 แก้ไขปรับปรุงอัตราค่าจ้างของหน่วยงานให้เหมาะสม

ง. เกี่ยวกับหน่วยงาน

- (1) มีหน่วยวิจัยการแบ่งส่วนราชการต่าง ๆ
- (2) ให้หน่วยราชการที่มีงานต้องประสานกันอยู่ในบริเวณเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันเท่าที่จะสามารถทำได้

จ. เกี่ยวกับอุปกรณ์

จัดให้มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่เหมาะสมแก่ลักษณะของงาน อย่างทันสมัยและเพียงพอ

ฉ. เกี่ยวกับการเงิน

(1) ให้งบประมาณให้พอกับรายจ่าย โดยมีใช้มากจนถึงกับไม่ประหยัดหรือน้อยเกินไป เพื่อให้มีสถานที่ อุปกรณ์ คน เพียงพอในการปฏิบัติงาน

(2) วางระเบียบปฏิบัติให้รัดกุม

ช. เหตุอื่น ๆ

วางวิธีการหรือระเบียบในการเขียนบันทึก หรือเขียนจดหมาย และการติดต่องานให้ง่าย สะดวก รวดเร็วขึ้น

4. วิธีแก้ที่ตที่สุด

1. วิธีการแก้ไขที่กล่าวแล้วอาจนำมาใช้ในสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันได้ทุกข้อ
2. ควรมีการประชุมสัมมนา เพื่อแก้ไขปัญหา
3. จัดตั้งกรรมการพิจารณาเรื่องนี้โดยเฉพาะ

ปัญหาของการฝึกฝนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

1. สภาพของปัญหา

- ก. ผู้บังคับบัญชายังไม่พร้อมที่จะฝึกฝน
- ข. ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่อยู่ในลักษณะที่จะรับการฝึกฝน

2. มูลเหตุของปัญหา

ก. ผู้บังคับบัญชายังไม่พร้อมที่จะฝึกฝน

- (1) ผู้บังคับบัญชาไม่มีเวลาเพียงพอเพราะได้รับมอบหมายหน้าที่มาก และมีงานทางสังคมมาก
- (2) ผู้บังคับบัญชาขาดความรู้และความสนใจที่จะฝึกฝนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- (3) การฝึกฝนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้นจะต้องใช้เวลา แรงคน และอุปกรณ์ สอบหาสาเหตุที่ต้องและข้อเท็จจริง เพื่อวางแผนแก้ไขและปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้น
- (4) ผู้บังคับบัญชาบางคนบดบังระนาบที่ไม่ให้ผู้บังคับบัญชาเห็นข้อบกพร่องไป ในเมื่อจะต้องกวดขันการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

ข. ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่อยู่ในลักษณะที่จะรับการฝึกฝน

- (1) พ้นความรู้ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่เหมาะสมกับงาน
- (2) ขาดความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงงานให้ดีขึ้น
- (3) ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาบางคนไม่ยอมรับความบกพร่องของตน ในเมื่อถูกเรียกมาฝึกฝน ก็มักแปลความหมายการฝึกฝนของผู้บังคับบัญชาว่าเป็นการตำหนิตัวตน
- (4) ปัญหาครอบครัวของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำให้ขาดขวัญในการทำงาน
- (5) ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุ่มเทความสนใจในการเลื่อนขั้นวิทยฐานะมาก จนขาดความเอาใจใส่ต่อการทำงานในหน้าที่

3. วิธีแก้ปัญหา

ก. ผู้บังคับบัญชายังไม่พร้อมที่จะฝึกฝน

(1) มอบหมายการงานบางอย่างและงานทางสังคมให้ผู้อื่นทำแทน หรือช่วยเหลือแบ่งเบาเท่าที่จะทำได้

(2) ผู้บังคับบัญชาต้องเรียนรู้วิธีการฝึกฝนตนเองและคนตามลำดับขั้น

(3) ผู้บังคับบัญชาต้องถือว่า การฝึกฝนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามโดยรับผิดชอบ

จ. ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่อยู่ในลักษณะที่จะรับการฝึกฝน

(1) ย้ายระดับเปลี่ยนหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เหมาะสม ถ้ายังไม่สามารถปรับปรุงตนเองได้ก็ให้ออกไป

(2) หาเหตุที่ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาขาดความกระตือรือร้น แล้วแก้ไขให้ตรงกับสาเหตุและชี้ให้เห็นประโยชน์จากการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

(3) ใช้วิธีการเกลี้ยกล่อมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเห็นความจริงโดยอาศัยหลักจิตวิทยา

(4) จัดให้มีสวัสดิการให้แก่ข้าราชการเท่าที่สามารถจะทำได้

(5) ควรเลิกการสอบเลื่อนขั้นข้าราชการ คงไว้แต่การสอบเลื่อนจากชั้นจัตวาเป็น

ชั้นตรี

วิธีแก้ปัญหาดังกล่าวทำได้หมด ส่วนข้อ 4 และ 5 นั้น ต้องมีการตระเตรียม

ปัญหาเรื่องจะพัฒนาข้าราชการให้มีสมรรถภาพ
ในการปฏิบัติราชการได้อย่างไร

1. ลักษณะของปัญหา

การที่นำปัญหามาพิจารณา เพราะเห็นว่านอกจากจะเกิดประโยชน์อันยิ่งใหญ่แก่รัฐหรือส่วนรวมแล้ว ยังเป็นประโยชน์เฉพาะตัวบุคคลอีกด้วย ปัญหาอันมุ่งกล่าวถึงตัวบุคคลอันเป็นลูกมือของรัฐบาล ซึ่งหมายถึงข้าราชการตลอดจนลูกจ้าง กับมุ่งพิจารณาถึงสัมรรถภาพในการปฏิบัติราชการของบุคคลนั้น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยดี เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น ลักษณะของปัญหาจึงอยู่ที่ว่า จะทำอย่างไรจึงจะพัฒนาข้าราชการให้มีสัมรรถภาพในการปฏิบัติราชการ

2. มูลเหตุของปัญหา

ในการที่จะพัฒนาข้าราชการให้มีสัมรรถภาพในการปฏิบัติราชการนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงมูลเหตุของปัญหาเป็นอันดับแรก เพราะสัมรรถภาพของข้าราชการย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย 4 ประการ คือ

- ก. บุคคล
- ข. สิ่งแวดล้อม
- ค. วิธีการบริหาร
- ง. อุปกรณ์การบริหาร

ก. บุคคล เห็นได้ว่าสัมรรถภาพย่อมเกิดจากตัวบุคคล หรือนัยหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการนั่นเอง และบุคคลในที่นี้พึงแยกได้เป็น 2 ฐานะ คือ

- (1) ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา
- (2) ในฐานะเป็นผู้ใต้บังคับบัญชา

และไม่่ว่าจะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ใต้บังคับบัญชาก็ตาม การหย่อนสัมรรถภาพหรือการมีสัมรรถภาพย่อมประกอบด้วยองค์สำคัญ 2 ประการ คือ

- (1) ความรู้ความสามารถและความประพฤติ
- (2) สภาพจิตใจ

มูลเหตุให้เกิดปัญหานี้ จึงอยู่ที่ว่าข้าราชการมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอ สดุดีการ
ยังไม่อยู่ในเกณฑ์ดี และผลงานยังไม่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและประเทศชาติเพียงพอ

ข. สิ่งแวดล้อม มีสิ่งเหล่านี้เป็นตัวช่วย

- (1) ภาวะทางเศรษฐกิจ - รายได้ไม่พอรายจ่าย
- (2) ภาวะทางครอบครัว - บุตรมาก เมียมาก การแตกร้างในครอบครัว
- (3) สุขภาพ - เสพสุรา มีโรคเรื้อรัง
- (4) สัมพันธภาพกับเพื่อนร่วมงาน - ไม่ดี

ค. วิธีการบริหาร วิธีการบริหารที่ดีย่อมส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพในการปฏิบัติ อาทิ วิธี
การบรรจุ การแต่งตั้งโยกย้าย การพิจารณาความดีความชอบ วิธีปฏิบัติงาน การตรวจตรา
ควบคุมติดตามผลงาน เป็นต้น มูลเหตุที่ทำให้หย่อนสมรรถภาพในการบริหารดังกล่าว จึง
ย่อมอยู่ที่การปรับปรุงแก้ไขวิธีการบริหารให้ข้าราชการทุกคนตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความ
สามารถ รวดเร็ว และถูกต้อง และปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอ

ง. อุปกรณ์การบริหาร อุปกรณ์เป็นเพียงส่วนประกอบในการบริหาร แม้จะมีใช้ส่วนสำคัญ
ก็เป็นเครื่องช่วยในการบริหารให้ได้ผลดีและรวดเร็วสมควรมุ่งหมาย ฉะนั้น มูลเหตุที่ขาด
แคลนอุปกรณ์การบริหาร จึงอยู่ที่การต้องให้อุปกรณ์ เช่น เครื่องมือ เครื่องใช้ที่ทันสมัยเพื่อ
ช่วยในการพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการ

3. วิธีแก้ปัญหา

ก. บุคคล

(1) ปัญหาเรื่องความรู้ความสามารถ การขาดคุณวุฒิ ควรแก้ด้วยวิธีเพิ่มพูนความรู้
และความชำนาญให้เหมาะสมแก่กาลสมัย เพื่อให้เกิดความรอบรู้ ในการประกอบกิจกรรมนั้น ๆ
เพราะการปฏิบัติงานโดยขาดความรู้นั้น แม้บุคคลจะตั้งใจและอุทิศเวลาเพื่อราชการเพียงใด
ก็ตาม ก็อาจจะเกิดผลเสียขึ้นได้ จึงควรเพิ่มพูนความรู้และความชำนาญ โดย

1. ให้ได้รับการศึกษาอบรม ก่อนประจำการและระหว่างประจำการ

2. ส่งเสริมให้ได้รับการศึกษาต่อ เพื่อเพิ่มพูนความรู้
3. จัดให้ฟังการบรรยาย และมีการสาธิตประกอบ (ถ้าทำได้)
4. ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
5. เปิดโอกาสให้ได้รับการอบรมระยะสั้น เช่น การดำมนา
6. ใช้วิธีการ Coaching and developing individuals (การสอนแนะและพัฒนาเป็นรายบุคคล)
7. เปิดโอกาสให้มีเสรีภาพในการเสนอความคิดเห็น อาจใช้วิธี Brain Storming แล้วคัดได้ 3 ระดับ- (1) ใช้ได้ทันที (2) อาจใช้ได้ในอนาคตต่อไป (3) ใช้ไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้เกิดความเชื่อมั่นและกำลังใจจะทำงานให้ได้ผลดี
8. ส่งเสริมภาวะสร้างองค์กร ด้วยวิธีการต่าง ๆ
9. ยกย่องหรือให้รางวัลแก่การประดิษฐ์ของใหม่หรือแก่การแต่งตำราให้แก่ราชการ

การ

(2) ปัญหาเรื่องความประพฤติ ปัญหาอันให้ผู้บังคับบัญชาจดจ้องเรื่องวินัย และใช้การพิจารณาด้วยความเป็นธรรม วิธีการเรียกมาอบรมแก้ไขหรือสั่งสอนดัดด้วยยอมยังประโยชน์ในการปรับปรุงความประพฤติของข้าราชการ ถือว่าการลงโทษทันที หรือเปิดเผยให้ได้หาย ส่วนกับผู้บังคับบัญชาเอง พึงประพฤติตนให้เป็นตัวอย่างอันดี มีความเมตตากรุณา เห็นใจผู้น้อย และไม่ละเลยในเรื่องระเบียบวินัย

ข. สิ่งแวดล้อม ในด้านสวัสดิภาพ ผู้บังคับบัญชาควรให้ความคุ้มครองทั้งทางใจและทางเศรษฐกิจถ้าสามารถทำได้ หลายแห่งมีเงินสวัสดิการไว้ช่วยเหลือข้าราชการ เพื่อสนองความต้องการเบื้องต้นของมนุษย์ ได้แก่ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และเวชภัณฑ์ ในขณะที่การมีโรงเรียนดี ให้ลูกหลานได้เข้าเรียนเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาอีกข้อหนึ่ง สวัสดิการที่บุคคลพึงได้รับ คือ

(1) บริการทางกายภาพ (Personal Welfare) ได้แก่

1. กำหนดเวลาทำงาน ให้หลักสากล คือวันละไม่เกิน 8 ชั่วโมง และดันท่ำดะไม่เกิน 40 ชั่วโมง

2. การอำนวยความสะดวกเรื่องสถานที่ปฏิบัติงาน จัดหาที่ทำงานให้ถูกสุขลักษณะมีความสะอาดสบายตามมาตรฐาน

3. การสำรวจสุขภาพ จัดให้มีการสำรวจสุขภาพโดยสม่ำเสมอ

(2) บริการทางขวัญ

1. ให้การรักษาพยาบาลเมื่อเกิดการป่วยไข้ เช่น จัดห้องสำหรับเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาลได้ให้ใช้ได้ทันที

2. จัดร้านสหกรณ์ข้าราชการ

3. ให้การบริบาลทารก และจัดหาสถานศึกษาให้บุตร

4. การประกันสังคม มีสวัสดิการให้เงินกู้ และองค์การฌาปนกิจ

5. ให้ความมั่นใจแก่ข้าราชการ ในอันที่จะมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ไป ตามความรู้ความสามารถ

ค. วิธีการบริหาร ควรพิจารณาแก้ปัญหาดังต่อไปนี้

(1) การบรรจุบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ ควรกระทำโดยการสอบแข่งขัน และกำหนดพื้นฐานความรู้ คุณวุฒิ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัครให้เหมาะสมแก่งานในตำแหน่งหน้าที่ซึ่งจะต้องปฏิบัติ การสอบแข่งขันจะต้องเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมและรอบคอบ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีสมรรถภาพอย่างแท้จริง

(2) การย้ายข้าราชการ ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นใหญ่ มิใช่กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา แต่ในขณะเดียวกัน ก็ควรพิจารณาถึงความก้าวหน้าของบุคคลนั้นประกอบกันไปด้วย

(3) การพิจารณาความดีความชอบ ต้องกระทำด้วยความรอบคอบและเที่ยงธรรม การปูนบำเหน็จรางวัลไม่ควรถูกมองว่าเป็นการเลื่อนชั้น เลื่อนอันดับเงินเดือน เลื่อนตำแหน่งหน้าที่ ล้วนเป็นเครื่องส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานมีความตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่การงานยิ่งขึ้น

(4) วิธีปฏิบัติงาน ควรมีวิธีให้ผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบการทำงานในหน้าที่หรือการปฏิบัติราชการของข้าราชการได้ทุกโอกาส และควรมีย้ายชื่อและตำแหน่งติดได้ประจำโต๊ะ เพื่อสะดวกในการที่บุคคลภายนอกมาติดต่อราชการ ส่วนตัวข้าราชการทุกคน ควรมีสัมภาษณ์หรือการปฏิบัติราชการและแผนกำหนดงานในตำแหน่งหน้าที่ของตนได้ประจำโต๊ะ เพื่อทราบหน้าที่ของ

จำต้องปฏิบัติ จะเป็นการแก้ปัญหारेื่องการแบ่งงานหรือบังคับงาน ทั้งเมื่อมีการโยกย้ายดับเปลี่ยน หรือปฏิบัติงานในหน้าที่แทนกัน ผู้ที่มาปฏิบัติงานแทนที่จะกระทำตามได้โดยถูกต้อง

(๕) การที่จะดำเนินงานให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่หยุดยั้ง ควรวางระเบียบให้ข้าราชการทุกคนรวมทั้งผู้บังคับบัญชาทุกระดับแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบทุกครั้ง ในเมื่อตนจะไปพักผ่อนใดในเวลาราชการ เพื่อสามารถติดต่อได้ในเมื่อมีราชการ ทั้งจะเป็นการป้องกันมิให้ละทิ้งหน้าที่การงานหรือใช้เวลาราชการไปในทางที่ไม่ชอบ กับควรตัดลำดับในการเสนองานหรือส่งงานให้น้อยลงเท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติ

(๖) การประสานงาน ควรจัดให้มีการประชุมพบปะสังสรรค์กันในระหว่างข้าราชการทั้งผู้ใหญ่และผู้น้อยทุกหน่วยงานตามสมควร เพื่อได้มีโอกาสแสดงผลงานที่ตนได้กระทำไปแล้วให้ทราบโดยทั่วถึงกัน ทั้งจะได้รู้จักคุ้นเคยกัน เป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดี ช่วยให้การปฏิบัติงานสะดวกและได้ผลดียิ่งขึ้น

(๗) การติดตามผลงาน ผู้บังคับบัญชาทุกคนควรต้องติดตามผลของการปฏิบัติงานที่ตนสั่งไปโดยใกล้ชิด แต่มิใช่เป็นการพรัวเพรื่อจนน่ารำคาญ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีโอกาสพิจารณาแก้ไขข้อขัดข้องหรืออุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการแก้ไขตัวบุคคลให้ทันต่อที่ เมื่อเกิดการผิดพลาดขึ้น ผู้บังคับบัญชาควรต้องร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ไม่โยนความรับผิดชอบให้แก่ลูกน้องแต่ผู้เดียว

การตรวจตราประเมินค่าของผลงานโดยสม่ำเสมอ นั้น เมื่อปรากฏว่ามีผลดีก็ควรจะมีการตอบแทนให้คุ้มค่าของงาน ข้าราชการที่มีความสามารถดีเด่น ก็ควรจะได้รับพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้เหมาะสมกับความสำคัญของงานก่อนที่องค์การเอกชน หรือองค์การรัฐบาลอื่นจะมาแย่งตัวไปเสีย การควบคุมและติดตามผลงานย่อมเป็นการเร่งรัดพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการไปในตัว อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารให้ได้ไปสู่จุดหมาย

วิธีการควบคุมและติดตามผล ควรจัดทำตามหลักการทันสมัย ซึ่งได้แก่การจัดทำสถิติให้ทราบข้อเท็จจริงแน่นอน เพื่อนำมาเป็นแนวพิจารณาในการวางแผน และการประเมินผล และเพื่อประกอบการพิจารณาคุณภาพของผลงาน อันเป็นผลสะท้อนให้ทราบถึงประสิทธิภาพและสมรรถภาพของข้าราชการ และการควบคุมติดตามผลย่อมเป็นปัจจัยให้มีการควบคุมวินัยและความประพฤติของข้าราชการไปในตัวด้วย

ง. อุปกรณ์การบริหาร ควรพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้หน่วยราชการ มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติราชการโดยครบถ้วนเพียงพอ เช่น โทรศัพท์ เครื่องพิมพ์ดีด เครื่องอัดสำเนา เครื่องคำนวณเลข เป็นต้น เมื่อหน่วยราชการมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ จำเป็นครบถ้วนแล้ว จะทำให้การติดต่อและการปฏิบัติราชการเป็นไปโดยรวดเร็วและเรียบร้อย เป็นการเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ

นอกจากนั้น ควรพิจารณาถึงวิธีการใช้ ซ่อม และเก็บรักษา เพราะการมีเครื่องมือ เครื่องใช้โดยครบถ้วน แต่ไม่ทราบถึงวิธีการใช้ซ่อมไม่เกิดผล และเมื่อมีการชำรุดเสียหาย ต้องรีบให้จัดการซ่อมให้ใช้การได้ต่อไปโดยรวดเร็ว ไม่เก็บทิ้งไว้โดยไม่ประโยชน์ กับยังต้อง คำนึงถึงวิธีเก็บรักษาให้เครื่องมือเครื่องใช้เหล่านั้น ๆ มีสภาพคงทนและปลอดภัยอีกด้วย จึงควรมี การอบรมให้ผู้ ใช้เครื่องมือเครื่องใช้นั้นรู้จักและเข้าใจวิธีใช้ตลอดจนการเก็บรักษาโดยมีการ สาธิตให้ดู

4. ข้อเสนอแนะ

นักบริหารรุ่นใหม่มองเห็นว่า วิธีการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามที่ได้เสนอมาเหล่านั้น เป็น วิธีการที่พึงใช้ได้ทั้งสิ้น แต่ก็ใคร่ที่จะมีข้อเสนอแนะบางประการไว้เพื่อเป็นแนวคิดและแนวทาง ที่จะแก้ไขปัญหารองนี้ให้ดีขึ้นต่อไป

1. ควรปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการที่มีวิทยฐานะอย่างเดียวกันหรืออยู่ใน ตำแหน่งหน้าที่การงานคล้ายคลึงกันให้ได้เท่ากัน เพราะการเหลื่อมล้ำเป็นเหตุให้เกิดความท้อแท้ใจในการปฏิบัติงานหรือไม่มีความภาคภูมิใจต่องาน

2. ควรปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการทั้งโดยทั่วไปและโดยเฉพาะผู้ที่มีสมรรถภาพใน การงานสูง ให้เหมาะสมแก่การครองชีพ เพราะอัตราเงินเดือนของข้าราชการทั่วไปยังต่ำอยู่มาก เมื่อมีรายได้ไม่เพียงพอ ก็หลีกเลี่ยงหรือหนีงานไปหากินส่วนตัว หรือมีการประมูตให้เงินเดือน แก่ผู้มีสมรรถภาพสูงไปทำงานในองค์กรหรือบริษัทเป็นเหตุให้เสียคนดีไป

3. วิธีการให้เงินงบประมาณสำหรับเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีที่ทำอยู่ในปัจจุบันนี้ ทำให้หน่วยงานเล็ก ๆ ไม่มีโอกาสที่จะให้บำเหน็จความชอบ ๒ ขั้น แก่ข้าราชการในสังกัดได้เช่น หน่วยงานใหญ่ ๆ เนื่องจากเงินไม่พอ ข้าราชการจึงไม่ค่อยภาคภูมิใจต่องาน ควรจะแก้ไขโดยให้ หน่วยงานต่าง ๆ เสนอเงินได้ตามสมควรแก่เหตุการณ์

ย่อเรื่อง

การจัดวางแผนชุมชนในลักษณะวิธีการของการวางแผน

ของ ชัมเนอร์ เอ็ม. ชาร์พ

บทความเรื่องนี้ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดวางแผนชุมชนในแง่ที่เป็นกระบวนการหรือกิจกรรมของการวางแผนงาน โดยได้พิจารณาถึงลักษณะ ขอบเขต หน้าที่และกระบวนการวางแผนเช่นเดียวกับการวางแผนงานตามปกติ กล่าวคือ การกำหนดเป้าหมาย การวางนโยบายที่เหมาะสม การคัดเลือกวิธีการปฏิบัติที่จะช่วยให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายและนโยบายที่กำหนดไว้ และท้ายที่สุดก็คือ การกำหนดวิธีดำเนินการให้แก่วิชาการและเอกชนที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผน อย่างไรก็ตาม การจัดวางแผนชุมชนก็ยังมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างกับการวางแผนงานโดยทั่วไปอยู่หลายประการ

ในประการแรก สิ่งที่เด่นชัดเกี่ยวกับการวางแผนชุมชนอยู่ที่ลักษณะของแผนผังการจัดและการพัฒนาภูมิลักษณะของอาณาเขตชุมชนที่กำหนดไว้ ความจริงนั้นแผนชุมชนเป็นเครื่องมือในลักษณะวิธีการของการวางแผน ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะทำการพัฒนามาเมืองให้สวยงามน่าอยู่น่าอาศัยยิ่งขึ้นและยังมีขอบเขตครอบคลุมถึงการที่จะพัฒนาสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนโดยรวมให้เป็นไปโดยเหมาะสมอีกด้วย

ขอบเขตของการจัดวางแผนชุมชนอาจจะกว้างและแคบแล้วแต่จะตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยอาจจะกว้างครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดของรัฐบาล หรืออาจจะแคบเพียงเพื่อจะพัฒนาระบบถนนหนทางให้ดีขึ้นแต่อย่างเดียวก็ได้ การวางแผนชุมชนเป็นงานพัฒนาการทางด้านวัตถุ ซึ่งผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางแผนควรจะพิจารณาถึงสิ่งอื่นๆ ประกอบด้วย อาทิ เช่น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แผนการพัฒนาท้องถิ่นแห่งชาติ งบประมาณของรัฐบาล แผนการดำรงอาคารสงเคราะห์ นโยบายการไรที่ดินและการภาษีอากรของรัฐ การสื่อสารและ

การคมนาคม การพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม การจัดที่ว่างและที่สำหรับเพาะปลูก การกวาดล้างสิ่งสกปรก การพัฒนาที่ดิน การอนามัย การสุขาภิบาลและสิ่งอื่น ๆ อีกหลายอย่าง

ผู้วางแผนชุมชนจะต้องเป็นผู้ที่มีสายตาไกลในการกำหนดเป้าหมายของแผน ในการทำการวิจัยสำรวจและวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและกำหนดแบบแผนของเขตชุมชน เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยถึงการของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนี้ ยิ่งกว่านั้นผู้วางแผนชุมชนควรมีความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

อนึ่ง ผู้จัดวางแผนชุมชนจำต้องมีความเข้าใจอย่างลึกซึ้งเกี่ยวกับสภาพการณ์และคุณค่าของสังคม เพราะเป้าหมายสำคัญของการจัดวางแผนชุมชนก็เพื่อสนองความต้องการของสังคมและเพื่อให้ชุมชนเป็นอันหนึ่งอันเดียวและเจริญก้าวหน้าเป็นสัดส่วนและเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการ ความสวยงามของบ้านเมืองและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นต้น

ผู้เขียนเรื่องนี้ได้เสนอบทบาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่จัดวางแผนชุมชนไว้เป็น 2 ประการคือ (1) ในฐานะที่เป็นนักวิชาชีพและ (2) ในฐานะที่เป็นข้าราชการ

ในฐานะที่เป็นนักวิชาชีพนั้น แม้ว่าจะงานเกี่ยวกับการจัดวางแผนชุมชนจะมีลักษณะเป็นงานงานพิเศษอีกชนิดหนึ่งก็ตาม แต่เนื่องจากขอบเขตของงานกว้างขวางอยู่มาก ผู้หน้าที่ในการจัดวางแผนหรือจัดระเบียบของชุมชนจึงต้องมีลักษณะเป็นผู้ที่มีความรอบรู้กว้างขวาง (generalist) ยิ่งกว่าที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (specialist) ดังนั้น เจ้าหน้าที่วางแผนชุมชนจึงไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการอบรมในด้านการจัดวางแผนชุมชนมาโดยเฉพาะ สิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งนั้น คือจะต้องเป็นผู้ที่มีความเข้าใจและสามารถที่จะผลักดันและประสานงานของนักวิชาชีพสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนชุมชนให้กลมกลืนกัน ทั้งนี้ เพียงแต่ศักยภาพของตนแต่เพียงอย่างเดียวนั้นย่อมจะปฏิบัติงานให้ดีไปไม่ได้ จำเป็นต้องพึ่งนักวิชาชีพคนอื่น ๆ ประกอบกัน จึงนับว่าผู้วางแผนชุมชนเป็นนักวิชาชีพอีกแขนงหนึ่ง โดยมีขีดความสามารถของตัวเองและเป็นกลุ่มอาชีพอีกกลุ่มหนึ่ง

ในฐานะที่เป็นข้าราชการนั้น ผู้อ่างแผนชุมชนต้องมีจริยธรรมและความรับผิดชอบในผลงานต่อประชาชน ต้องทำงานด้วยเหตุผล จะต้องระลึกถึงความสำคัญและเป้าหมายของแผนจัดระเบียบชุมชนอยู่เสมอ ตลอดจนต้องตระหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของตนในฐานะผู้จัดวางแผนดังกล่าว เพื่อประโยชน์และสวัสดิภาพของสังคมรวมและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและได้รับการสนับสนุนในอาชีพของตนจากประชาชน

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า การจัดวางแผนชุมชนหรือการจัดระเบียบชุมชนนั้น เป็นเรื่องสำคัญยิ่งของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งต้องการความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ควรจะได้จัดทำเป็นแผนในระดับชาติเกี่ยวกับการจัดวางแผนหรือจัดระเบียบชุมชน เพื่อประโยชน์แก่การประสานงานและการจัดสรรทรัพยากรของชาติ ได้สอดคล้องกัน ผู้เขียนได้แนะนำว่า นอกจากควรจะต้องดำเนินงานวางแผนชุมชนแล้ว ควรจะมีการจัดทำสมุดคู่มือแนะนำการเขียนแผนผัง การตรวจสอบการกำหนดแผน เป้าหมายและนโยบาย และควรมีความร่วมมือกันเป็นอย่างดีระหว่างสำนักงานวางแผนชุมชน กับเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ในการกำหนดเป้าหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นสังคมนวม โดยสรุป การวางแผนหรือการจัดระเบียบชุมชนเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญมาก ไม่บังควรที่จะมองข้ามไปเสีย

ย่อเรื่อง

พัฒนาการการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์

และการบริหารธุรกิจในไต้หวัน

ของ วิลเลียม อาร์. เกเบิล

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้บรรยายถึงพัฒนาการของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในไต้หวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดตั้งศูนย์การรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในกรุงไทเป โดยความร่วมมือระหว่างองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ สหรัฐอเมริกาและรัฐบาลสาธารณจีน ซึ่งได้เซ็นสัญญาเมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2505

ตามสัญญาดังกล่าว กำหนดให้จัดตั้งศูนย์การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในมหาวิทยาลัยแห่งชาติไทเป เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของความพยายามของชาติ ที่จะพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรมทางด้านการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการนี้ องค์การพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตกลงให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลสาธารณจีนเป็นจำนวนเงิน 612,000 เหรียญดอลลาร์อเมริกัน ในระยะ 3 ปีแห่งสัญญา เงินจำนวนนี้จะใช้จ่ายในการจัดตั้งอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ไปศึกษาเพิ่มเติมในสหรัฐอเมริกา เพื่อจัดซื้อตำราวัสดุและอุปกรณ์การศึกษาตลอดจนเป็นค่าใช้จ่ายของผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันที่จะมาปฏิบัติงานในไต้หวันตามโครงการช่วยเหลือดังกล่าว โดยมหาวิทยาลัยมิชิแกนแห่งสหรัฐอเมริกา รับเป็นผู้ดำเนินการทั้งในด้านการจัดสรรคณาจารย์และผู้เชี่ยวชาญ การประสานงานเกี่ยวกับการจัดการให้การศึกษาอบรมแก่อาจารย์และเจ้าหน้าที่ของฝ่ายไต้หวันและการจัดซื้อตำราวัสดุสำหรับห้องสมุดของศูนย์ฯ ตลอดจนอุปกรณ์การศึกษาต่าง ๆ ดังกล่าวแล้วด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการของศูนย์การรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจแห่งใดหนึ่งนั้น นับว่าทางศูนย์ฯ ได้รับประโยชน์จากประสบการณ์ของสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ หรือสถาบันทางรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจในประเทศอื่น ๆ ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นก่อนเป็นอันมาก อาทิ เช่น สถาบันฯ ในประเทศไทย ฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลีใต้ อิหร่าน ปากีสถาน เวียดนามใต้ และอินเดีย เป็นต้น ซึ่งทำให้ได้หันมาจัดทำแผนการกำหนดวัตถุประสงค์และวิธีดำเนินการให้เป็นการเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของตนได้ยิ่งขึ้น โครงการดังกล่าวได้แยกออกเป็น 4 ส่วนที่สำคัญคือ (1) การพัฒนาหลักสูตรเกี่ยวกับการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ (2) การจัดระบบงานด้านการฝึกอบรม (3) การขยายงานและบริการของห้องสมุด และ (4) การพัฒนาโครงการวิจัยของศูนย์ฯ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาการบริหารอย่างมากที่สุด ซึ่งอาจจะอธิบายได้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

สำหรับด้านการสอนนั้น ทางมหาวิทยาลัยแห่งชาติแคลิฟอร์เนียได้จัดตั้งคณะกรรมการวางแผนชั้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยคณบดีของคณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจีนและผู้แทนของศูนย์ฯ เพื่อดำเนินการร่วมกับคณะที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยมิชิแกนแห่งสหรัฐอเมริกาในการจัดวางหลักสูตรการศึกษาชั้นปริญญาตรีของศูนย์ฯ ส่วนหลักสูตรชั้นปริญญาโทนั้น ยังมีได้กำหนดแน่นอน ประมาณว่าจะดำเนินการได้ในปี พ.ศ. 2508 เมื่ออาจารย์ของศูนย์ฯ ที่ได้ส่งไปศึกษาเพิ่มเติมในสหรัฐอเมริกาได้กลับมารับหน้าที่เรียบร้อยแล้ว แผนการสอนจะมุ่งเน้นหนักไปในทางฝึกให้นักศึกษามีความสามารถในการแก้ปัญหา และการวินิจฉัยสั่งการมากยิ่งขึ้น มิใช่แต่เพียงการให้ความรู้ในทางด้านทฤษฎีเพียงด้านเดียวเท่านั้น

ฝ่ายการฝึกอบรมทำหน้าที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมครูผู้ฝึกของหน่วยงานต่าง ๆ ของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การธุรกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ให้คำ

ปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการฝึกอบรมของหน่วยงานดังกล่าวอีกด้วย อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายการฝึกอบรมของศูนย์ ฯ มิได้มีนโยบายที่จะเข้าไปจัดดำเนินการฝึกอบรมในหน่วยงานต่าง ๆ เสียเองแต่อย่างใด

สำหรับงานทางด้านวิจัยนั้น ศูนย์การวิจัยประเทศฝรั่งเศสและการบริหารธุรกิจแห่งไต้หวันมีจุดประสงค์สำคัญที่จะพัฒนาวิชาการของฝ่ายวิจัยให้เป็นศูนย์กลางแห่งชาติเกี่ยวกับการรวบรวมข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงได้กำหนดโครงการวิจัยของศูนย์ ฯ ขึ้น เพื่อทำการจัดพิมพ์ตำรา เอกสารและบทความทางวิชาการต่าง ๆ ตลอดจนผลงานวิจัยของศูนย์ ฯ เกี่ยวกับการปฏิบัตินิติราชการของประเทศ

นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการจัดพิมพ์วารสารการบริหารงาน อันเป็นวารสารทางวิชาการของศูนย์ ฯ ขึ้นอีกด้วย ในปัจจุบัน ฝ่ายวิจัยได้เริ่มดำเนินการสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมแขนงต่าง ๆ ของรัฐบาล เพื่อดำเนินการตามโครงการต่อไปแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับการห้องสมุดของศูนย์ ฯ นั้น ขณะนี้มีหนังสือประมาณ 8,850 เล่ม และวารสารต่าง ๆ อีกประมาณ 150 ฉบับ ซึ่งศูนย์ ฯ มีโครงการที่จะสร้างให้เป็นห้องสมุดทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจที่ทันสมัยและสมบูรณ์แบบที่สุดในไต้หวัน

ในด้านการผลิตอาจารย์ผู้สอน ในปัจจุบันทางศูนย์ ฯ ได้จัดส่งคนไปศึกษา ณ มหาวิทยาลัยมิชิแกนในสหรัฐอเมริกาแล้วเป็นจำนวน 5 คน ในเดือนสิงหาคมค.ศ. นี้ ก็จะส่งไปอีก 7 คน และในปี 2507 ก็จะมีโครงการที่จะส่งไปอีกเป็นจำนวน 9 คน ซึ่งถ้าหากบุคคลเหล่านี้ศึกษาสำเร็จกลับมาแล้ว ก็จะทำให้ศูนย์การวิจัยประเทศฝรั่งเศสและการบริหารธุรกิจแห่งมหาวิทยาลัยแซนแทสแนตแซงชันสามารถบริหารกิจการให้ก้าวหน้าได้อีกเป็นอันมาก

ย่อเรื่อง
เด็กกำพร้าในเกาหลี
ของ พลตรี ชาญ อังสุโชติ

ปัญหาเรื่องเด็กกำพร้าเป็นปัญหาของทุกประเทศ แต่เฉพาะในประเทศเกาหลีนั้นนับว่าเป็นปัญหาใหญ่มาก ทั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจากการยึดครองของต่างประเทศ ภาวะผิดเคืองทางเศรษฐกิจ และผลจากสงครามครั้งแล้ว อย่างไรก็ดีรัฐบาลเกาหลีได้พยายามทุกวิถีทางที่จะแก้ปัญหาอย่างสุดความสามารถทั้ง ๆ ที่มีการกีดกันอื่นอย่างเต็มมือในระบอบที่ประเทศเพิ่งจะเริ่มฟื้นตัวจากภัยของสงคราม

ในบทความนี้ผู้เขียนมุ่งแสดงให้เห็นถึงการคลี่คลายขยายตัวของปัญหาเรื่องเด็กกำพร้าในเกาหลี และความพยายามที่จะแก้ปัญหานี้ ซึ่งเป็นทั้งผลงานของรัฐบาลเองและขององค์การต่างประเทศหลายแห่งที่ได้มีส่วนร่วมช่วยเหลืออย่างสำคัญด้วย นอกจากนี้ผู้เขียนยังได้นำเอาตัวเลขทางสถิติที่เกี่ยวข้องมาแสดงประกอบ เพื่อให้ผู้อ่านสามารถมองเห็นความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ ได้ชัดแจ้งยิ่งขึ้น

ในช่วงระยะเวลา 15 ปีที่ผ่านมา จำนวนเด็กกำพร้าในสาธารณรัฐเกาหลีได้ได้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย คือจาก 6,881 คน ในปี พ.ศ. 2490 เป็น 56,960 คน ในปี 2505 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี 2504 นั้นเป็นปีที่มีจำนวนสูงสุด คือ 63,335 คน ซึ่งเนื่องมาจากสาเหตุใหญ่ ๆ สรุปได้ 4 ประการด้วยกันคือ (1) สถานะทางครอบครัวมีปัญหา หรือแตกแยกกัน (2) เด็กเกิดนอกสมรส (3) พ่อแม่ตาย และ (4) พ่อแม่ยากไร้จนไม่สามารถเลี้ยงดูบุตรได้ สำหรับสาเหตุสองประการหลังนี้นับว่ามีจำนวนมากกว่าสองประการแรก

การแก้ปัญหาเรื่องเด็กกำพร้านี้ เท่าที่ปฏิบัติกันอยู่ในประเทศที่เจริญแล้ว มักจะดำเนินไปตามอุดมการณ์ที่ว่ารัฐจะต้องให้การเลี้ยงดูและการศึกษาแก่เด็กดังกล่าวนี้ เพื่อให้เขาได้เป็นพลเมืองดีของประเทศเมื่อเติบโตขึ้น มาตรการที่ใช้ในการแก้ปัญหาโดยทั่วไป ได้แก่ การจัดให้มีที่อยู่อาศัย ให้การรักษาพยาบาลและความรู้ทางด้านสุขศึกษา การอบรมบ่มนิสัยเพื่อให้เติบโตเป็นพลเมืองที่มีสมรรถภาพทั้งทางกายและทางใจ และการให้การศึกษา โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งด้านอาชีวศึกษาเพื่อเป็นเครื่องมือประกอบอาชีพต่อไปในอนาคต ตลอดจนการช้ชนและสนับสนุนให้เกิดศรัทธาในคำสอนตามความสมัครใจ

สำหรับในสาธารณรัฐเกาหลีใต้ นั้น ได้จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กกำพร้ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2446 แล้ว ต่อมาเมื่อประเทศเกาหลีถูกญี่ปุ่นยึดครอง สถานสงเคราะห์ดังกล่าวก็อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลญี่ปุ่น จนกระทั่งหลังจากที่ได้พ้นจากภาวะการถูกยึดครองแล้ว กระทรวงสาธารณสุขและสังคมสงเคราะห์ก็ได้เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องเด็กกำพร้าแต่นั้นมา ในระยะเวลาดังกล่าวได้มีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อปรับปรุงการสงเคราะห์เด็กกำพร้าและเด็กที่มีปัญหาต่าง ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลเกาหลีได้เริ่มจัดให้มีโครงการส่งเสริมความรักฉันทพ้องเกี่ยวกับการรับเลี้ยงและการสงเคราะห์เด็กกำพร้า โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงสวัสดิการเด็กกำพร้าและเพื่อแก้ไขวิธีการปฏิบัติในสถานสงเคราะห์ต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามหลักการยิ่งขึ้น เพื่อให้เด็กเหล่านั้นมีโอกาสที่จะได้มีชีวิตครอบครัวเหมือนเด็กทั่วๆ ไป ในการนี้ รัฐบาลได้จัดให้มีการฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์แขนงต่าง ๆ ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับงานด้านนี้โดยตรงอีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับด้านการฝึกอาชีพของเด็กกำพร้า นั้น องค์การฟื้นฟูและบูรณะเกาหลีของสหประชาชาติ (United Nations of Korea Reconstruction Agency) หรือที่เรียกชื่อย่อ ๆ ว่า “UNKRA” ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่รัฐบาลเกาหลี ในการจัดตั้งสถาบันการฝึกอบรมเด็กกำพร้าของเกาหลีขึ้นเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. 2496 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2500 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สถานฝึกวิชาชีพเยาวชนกลาง” สถานฝึกวิชาชีพแห่งนี้นอกจากจะจัดสอนวิชาชีพต่างๆ ให้เด็กกำพร้าทั้งหลายได้เลือกเรียนตามแนວณนัดแล้วยังให้ความช่วยเหลือในการจัดหางานให้แก่ผู้จบการศึกษาดังกล่าวอีกด้วยเช่นเดียวกัน

ผู้เขียนสรุปไว้ในตอนท้ายว่า การช่วยเหลือจากองค์การภายนอก นับได้ว่าเป็นส่วนช่วยอันสำคัญที่ทำให้เด็กกำพร้าชาวเกาหลีได้มีโอกาสใช้ชีวิตอย่างเต็มภาคภูมิในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสัญลักษณ์ของความร่วมมือช่วยเหลือฉันท์มิตรและด้วยใจรักในมนุษยชาติอย่างแท้จริง

URBAN PLANNING AS A PROCESS

by Sumner M. Sharpe

Urban Planning - Nature, Scope, and Functions

The Urban Planning Process Defined

Because of the continuous cycle of growth, decay and renewal our urban areas are constantly in a state of flux, with readjustments being made by a whole spectrum of private and public acts, which can be called development and redevelopment. In order to plan for all these things effectively, urban planning, like all types of planning, should set goals, determine appropriate policies, select actions which will aid in implementation of these goals and policies, and finally, aid in implementing these actions through appropriate private, government and administrative procedures.

Aside from the question of objectives and policies, which will be discussed later, the particular feature perhaps which distinguishes urban planning is the existence of a plan for the physical development of a specified area—whether it is a nation, a region, a city, a village, or a smaller urban subdistrict. But the mere existence of a plan is not the desired end of urban planning; the plan itself is only a means to achieving ends or goals. In fact, we can *differentiate between the plan and planning*. Planning is a “consciously guided program of a whole range of public and private actions leading to development or redevelopment. Occasional crystallization into plan is only part of the process”.¹ This view, expressed by Robert Mitchell, clearly points out that the plan is not an end in itself, but is merely one part of the overall process of planning.

But physical plan-making still is the feature which distinguishes urban planning from all other planning processes. Many people have a limited idea of what city planning is, and even in countries where city planning is quite advanced and accepted, many people have no idea of what the plan is for and how it relates to them. Some think that a plan is simply for making the city a beautiful place to live in, and though this may be one of the considerations, it is not the only one. “Today, the concept of the comprehensive plan not only reflects the planned physical developments but also indicates the proposed public programs for social and economic development”.²

¹ A. Benjamin Handler, “What is Planning Theory?”, *Journal of the American Institute of Planners*, XXIII, No. 3, (August, 1957), p. 145.

² Donald H. Webster, *Urban Planning and Municipal Public Policy* (New York: Harper & Bros., 1958), p. 129.

The plan is not an end but a tool, to be used to recommend to administrators and politicians, and in some cases, the public-at-large, certain directions for future change, determined in the light of existing available knowledge. In order for the planning to be truly comprehensive (one of the essentials of planning), it must not be "segmented and it must rest on a thorough knowledge of the social and economic conditions it seeks to improve".³ As an important element in the urban planning process, the plan as an expression of planning at a certain point in time, must be as comprehensive as possible.

The Scope of Urban Planning

Several approaches to urban planning are possible, and depending on the approach taken, the scope of activities will vary. From one viewpoint, *the scope is as broad as all governmental activities*.⁴ This assumes that urban planning must take into account all activities in an attempt to coordinate them for the development of plans and to meet overall goals. This coordination function and its place in plan implementation will be discussed later. On the other hand, urban planning may be looked at from the restricted point of view that all we want to accomplish is a better road system or a more beautiful city. In that case, the scope will be much narrower. Thus the scope will depend entirely on the objectives to be met.

In order to bring this into context, we must assume that the scope of planning is as large as all activities carried on in the urban area, and also the affect that the urban area has on non-urban areas. This, in essence, is all development, but with its particular end in physical development. As a special field of study, the concern of urban planning should be the:

planning of unified development of urban communities and their environs and of states, regions, and the nation, as expressed through determination of the comprehensive arrangement of land uses and land occupancy and the regulation thereof.⁵

³ Robert A. Walker, *The Planning Function in Urban Government* (Chicago: University of Chicago Press, 1950), p. 112 and 119-22.

⁴ Henry Fagin, "Planning Organization and activities within the Framework of Urban Government", *Planning and the Urban Community*, ed. Harvey Perloff (Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1961), p. 111 and Walker, *ibid.* p. 110.

⁵ American Institute of Planners "Constitution of the American Institute of Planners," *Membership Roster 1962-1963*, p. 9; also see John T. Howard, "City Planning as a social movement, a governmental function and a technical profession," *Planning and the Urban Community*, pp. 150-70.

At this point, the important consideration is the scope of the activities—subject matter and spatial reference—that are of direct interest to the urban planner. The suggestions that follow are drawn from programs of various governments around the world. It is important to note that all of these programs should have a firm legislative base, guaranteeing a certain degree of support from the policymakers and administrators. In a sense, this determines if the matter is of sufficient importance to the government or not. The concern of the urban planner may or may not be limited to one of the programs or he may have an interest in all of them, especially with the way in which they will affect the development of urban land.

1. National

- Programs of Social and Economic Development. (Community development, agrometric studies, marketing analyses for import-export, five- or ten-year economic development plans, government priorities, national budgeting, approach to population problems, education, etc.) These are some of the general overall programs that may be of concern to the urban planner. They are quite often measured in terms of gains in production, industrialization, standard of living, etc. Although they are not quite so directly related to the more specific problems of the urban planner, they may be of the utmost importance as boundary considerations, since the planner's work is aimed at a maximization of potentials through proper coordination of programs and policies within a given urban area.
 - Urban Planning Support. (Financial aid, approval of plans, setting of standards and requirements, land policy and taxation, provision of staff, and in some cases, the actual doing of plans.) These are the various points at which different national governments fix their interest directly on urban planning. Primarily, the actual planning is done at the local or regional level with the national government providing the basic support services. To this writer's knowledge, there have been very few national physical development plans, although there are policies with regard to land.
-

- **Housing.** (Initiating programs of public housing, setting standards, research, financial aid, mortgage, insurance, etc.) This, in some countries, is the one program initiated at the national level, which is of direct relevance to urban planning. Once again, a housing program may be entirely determined locally or there may be a great deal of national involvement.
 - **Urban Renewal.** (Financial aid, research, advice, plan approval, etc.) Urban Renewal has been America's greatest contribution to urban planning, as an aid in redevelopment. Even though it has been a national program, there is still a fair deal of local determination, whereas in other countries, this may not be true. In the last few years, the scope of urban renewal itself has widened in America, and so redevelopment is only one aspect of it. The programs for community development may very well become coincidental with the overall planning process, if urban renewal continues to increase in scope.
 - **Open Space and Resources.** (National Parks, reforestation programs, resource surveys, agricultural space needs, "Greenbelts", etc.)
 - **Transportation and Communication.** (Electricity, telephone systems, telegraph, highways, railroad, airlines, shipping, etc.) The involvement of the national governments in these programs will vary according to needs and may take the forms of advice, subsidy, ownership, forcing development, etc., whichever one is relevant. To the urban planner, these are key factors in the development of urbanized areas, and he should make known to the policymakers what effects such programs could have on urban areas.
2. **Regional.** (A region may be geographically, economically, politically, or even socially defined. Usually, to be realistic the urban planners' primary interest is in the geographic or political region with the other factors entering in as boundary conditions to be considered.)
- Plans and Programs (social, economic, and physical).
 - Resources and Conservation.
 - Transportation.
 - Industrialization and Commercial Development.
 - Open Space and Agriculture.
-

3. **Local Plans and Programs** (including metropolitan areas). This is most clearly the province of the urban planner. His involvement at the national or regional level is usually subsidiary to his primary interest in the planning of local urban areas. Such an area may be a small, as yet unurbanized village, or it may be a large metropolitan area (which could only logically be approached as a regional problem⁶). Although urbanized areas are of greater importance, the planner must also consider those areas which in the future may urbanize, either because of government policy or because of the force of economic factors which indicate possible industrialization or commercial development. The scope of the planner's activities in such local areas is great and varied, and include such things as:

- Master Plans (area studies).
- Housing Supply (with regard to incomes, class structure, family size, etc.)
- Urban Renewal (area studies and project plans) for Slum Areas.
- All Forms of Land Use and Land Development.
- Health and Sanitation.
- Special Projects—Downtown Plans, Civic Centers, etc.
- Aesthetic Treatment of the Urban Area—Architecture, Landscaping, etc.
- Transportation and Traffic.
- Public Facilities—Schools, Play Areas, etc.

This has not been an attempt to include all of the activities of interest to urban planners, but simply to indicate the scope of such interests (economic, social and physical) in relation to a spatial approach (nation, regional, and local).⁷

Overall Functions of Urban Planning

Although the planning office will have many specific operating functions, at this point, we will concern ourselves with the overall planning functions as they relate to the more important areas of responsibility.

⁶ For a discussion of the evergrowing metropolitan areas, see Jean Gottman, *Megalopolis*, 20th Century Fund, 1961; and Lewis Mumford, *The Culture of Cities*, 1938.

⁷ Matters of international interest could also be important to planners, indirectly or directly. For further information on this subject, see the many publications of the United Nations, some dealing directly with urban planning, and others dealing more generally with the problems of urbanization, economic development, population problems, etc.

*The job of the urban planner is not to specifically accomplish social and economic reform, nor is it to carry out specific tasks usually performed by other government officials and professionals. Many urban planners, not sensing the need to limit their activities, assume many tasks usually assigned to line departments, thus limiting their own effectiveness.*⁸ The planner must be an objective person, able to evaluate all viewpoints in order to direct them to a common objective. He must avoid becoming involved in fights between different groups or in "building up departmental empires". His function is to help to develop departmental programs which will consistently work toward master plan implementation. The planner should try to stimulate variety and differentiation within the government—a variety in both thought and action, "rather than a retreat into dead-end specialization. This can only happen as the specialist comes to view his skill as an instrument of a transcending complex of community growth directions in the formulation as discovery of which he is taking a critical part".⁹

What, then, are the overall functions, assuming that the planning process is a process of guiding more than anything else? If the planning agency becomes bogged down in the minutiae of daily administrative details, then it loses its reason for being. The contribution of a planning agency is not found in the duplication of the work of other agencies but rather in that it supplies the element of comprehensiveness and hence integration, which is necessary for development of the urban area.¹⁰ The overall functions to be discussed are: (1) goal formation, (2) advice and research, and (3) coordination.

1. Goal Formation. Perhaps the most fundamental of all of the functions of urban planning is to define and evaluate objectives for the community. Not only is goal formation fundamental to any planning generally, but it is also fundamental to the whole operational aspect of the planner's work, because goals will serve as measures for making daily decisions. (Goal-formation will be discussed in the next section.)

2. Advice and Research. In an attempt to translate these goals into reality, the planner must undertake research into all areas of the community—economic, social, and physical—in order to develop a program of policies and plans that will help toward the attainment of the goals. This research and advice function is also one of the most basic operational functions of the planning office, and includes such matters as survey and analysis, master plan formulation, design, implementation procedures, etc.¹¹ But since the planner in a staff position has little or no power to actually

⁸ This paper recognizes urban planning as a staff rather than a line operation.

⁹ Robert C. Hoover, "A View of Ethics and Planning," *Journal of the American Institute of Planners*, XXVII, No. 4, (November, 1961), p. 95.

¹⁰ Walker, *op. cit.*, p. 113.

¹¹ Fagin, "Planning Organization . . .", p. 112.

carry out works, he must advise others. Administrators, legislators, other professionals in the government, and private individuals will make the final decisions regarding programs, policies and works, and so the planner must be ready at all times to advise the community-at-large, by making known the results of his research and findings and conclusions.¹² His ideas may carry more force and should be made more definitive as he presents suggestions on design, implementation procedures, etc., but once again, the decision is not his to make.

Planning is an arm of government. It should not be an independent, separate operation As a process, planning must provide the information and relatively reliable estimates of results stemming from alternative decisions. The planning process is a means of providing the decision-makers, not the planners, with the information they, not the planners, need to make the decisions that will result in the development they, not the planners, want. This, of course, does not prevent the planner from trying to persuade the decision-makers from taking a particular course of action, but it does mean that the planning operation must feed to the decision-makers the information and analysis that will enable the decision-makers to make informed judgements.¹³

There may very well be some variation from this approach, depending on the particular society within which the planner works, but normally the final decisions will not be made by the planner; so, whatever the conditions are, the planner must be ready and willing to advise whatever sector of the community requests his advice (or sometimes without a request)—whether it be from the public or the private sector, whether it be a group or an individual.

3. Coordination. Related to the giving of advice, but establishing a more positive function for the planner, is the fact that the planner should assume a coordinating function as well. This is partly achieved by advice-giving, but other instruments such as capital budgeting, project designs, legislation, etc., become more important in terms of actual coordination. Many public administrators agree that this function is above all, the most important one for the planner.

¹² Charles M. Haar, *Land Planning Law in a Free Society* (Cambridge: Harvard University, 1951), p. 18; and Joseph Robbie, "The Planner in the Political Climate," *Proceedings of the 1961 Annual Conference of the American Institute of Planners*, p. 156.

¹³ William L. Slayton, "The National Interest," *Proceeding of the 1961 Annual Conference of the American Institute of Planners*, p. 34.

Goal Formation

The Ultimate Objective

Perhaps the most fundamental aspect of all work, planning or otherwise, is to know toward what end the work is being done. This concept of an objective or a goal is especially important in urban planning or other aspects of public service. Goals in these fields of endeavor cannot be measured so simply as with production or income goals—and it is to this problem that we now turn our attention. First, we will try to state what the ultimate objective should be, and second, what purpose the objective may serve in the decision-making and policy-formation stages of planning.

Most people probably would state that the main objectives in planning are beauty, efficiency, health, etc.; and they would be correct, except that they have stated goals that are of secondary importance to overall planning. For example, a more efficient transportation system may be a stated objective, but can it really stand by itself, or must it be part of a more fundamental objective? Why do we want to have a more efficient transportation system? Why do we want to eliminate slums? So long as there is something more basic than all of these other goals, than we really haven't yet defined what we are working toward; and in actuality, the slum clearance, efficient transportation system, and other proposed objective, are policies leading to a more ultimate objective (means and not ends). What, then, is this ultimate objective?

It has been stated in a variety of ways, such as "the creation of a better community in which to live"¹⁴ Implicit in this definition and others similar to it, is the concept that urban planning is more than mere physical planning since it includes considerations of functions and activities (social and economic) as well as land development.

Another definition commonly used, is "a well-balanced and integrated community", and to clearly establish such a goal, the planner must keep in mind the fundamental values of his society so he can provide an environment which will provide the greatest freedom for all.¹⁵ A community, whether it be a nation, region, or municipality, should be the focus for providing the maximum means of expression for all its citizens.

Objectivity and the Ultimate Objective as a Measure

Regardless of the values on which a society is based, the planner should try to maximize

¹⁴ Walker, *op. cit.*, p. 110.

¹⁵ Webster, *op. cit.*, p. 7.

those values which are perceived as being good and minimize those perceived as being evil.¹⁶ This in itself requires a great deal of understanding on the part of the planner as to his role and the role of his work. He must derive a satisfactory goal, one which can be used as a basis for decision-making at all levels and concerning all functions affecting the public sector. The planner then should translate this goal into more realistic terms that can be understood by all decision-makers; and to do this while maintaining a high degree of ethics and moral conviction, means that the planner must be able to devise some means for measuring just what the public interest is and how it can be best be served.¹⁷ The planner, in presuming to deal with whole patterns of occupancy (and therefore of life), places himself in the middle of this difficult process of goal definition. Values such as efficiency, and economy, amenity, tradition, urbanity, and others must be weighed in the translation process.¹⁸ How, then, can the planner measure the public interest? What are some of the measures he might then use for aiding in the decision-making and policy-formation process? Clearly, the planner will first have to develop an understanding of the ultimate objective whether it is explicitly stated or implicitly understood. In other words, how can the planner inject objectivity into this most subjective of elements—using “public interest” as a measure?

In trying to identify more definitively “public interest”, we find ourselves constantly having to make value judgements—judgements that involve preference, criteria, and goals. To aid us in making these judgements, a large degree of factual data will be necessary to help us understand more clearly what the values are and to verify the validity of these assumed values.¹⁹ So, perhaps, we might say that having firmly established what our ultimate objective is, we next want to determine what the important values are which will aid us in fulfilling this objective. Or, in other words, we should try to break this objective down into other objectives (values) such as efficiency, change, rationality, aesthetics, or economics. At this point, we should continue to focus on what the desired outcome should be and not only the particular means of achieving it.

¹⁶ Martin Meyerson and Edward C. Banfield, *Public Planning and the Public Interest* (Glencoe: The Free Press, 1955), p. 314; and John R. Secley, “What is Planning? Definition and Strategy,” *Journal of the American Institute of Planners*, XXVIII, No. 2, (May, 1962), pp. 91-97.

¹⁷ For an excellent discussion of “public interest,” see Meyerson, *ibid.*, pp. 322-29.

¹⁸ Pritton Harris, “Plan or Projection,” *Journal of the American Institute of Planners*, XXVI, No. 4, (November, 1960), p. 266.

¹⁹ Paul Davidoff and Thomas A. Reiner, “A Choice Theory of Planning,” *Journal of the American Institute of Planners*, XXVIII, No. 2, (May, 1962), p. 107.

The next step is to determine how to use these values (objectives) as measures. It is fundamental to planning, as an ethical and moral proposition, that the objectives be fundamentally social and not commercial. The *distinction is that between building for people and building for profit*. Planning is a long-term investment and does not necessarily bring fast returns or quick profit.²⁰ Stated more succinctly, it has been said, "The objectives of private and public planning differ. Corporations plan in order to make a profit; local governments should plan for maximum returns in terms of public welfare".²¹

So, once we understand what we are working toward, this then becomes our measure for judgements, not only for values that we want to enhance, but for all the numerous decisions, minor and major, that will be made throughout the planning process. This may be stated in another way—*planning should be "geared" to valid public objectives rather than toward specialised functions*. If we aim at public objectives, we hopefully will create growth which results from differentiation. If we become too specialized, then we might unknowingly impose standardization, which in turn inhibits growth and variety. So planning cannot simply be a process of imposing efficiency; it must be something spiritual as well. The planner must take an unknown road in some cases, seeking to innovate; and this road-taking is basically an ethical decision, requiring a sound footing in the knowledge of what the ultimate objective is.²²

By the nature of the whole topic of objectives and values for planning, there is a great deal of subjectivity involved. Basically, the ultimate objective is that of the "public interest" or "public welfare", with the other goals (values) of efficiency, beauty, etc., assumed as being inherent in such an ultimate objective. Clearly understanding what this means in terms of overall planning leads us to use these objectives as measures for public decision-making. Therefore we do not plan for profit, nor should we limit ourselves to specialized activities; instead we should seek diversity and innovation. We must now try to measure as objectively as possible the "public welfare", since all too many decisions in planning or in the public sphere are clearly subjective decisions based on politics or simply personal preferences. How can this be done?

²⁰ Charles M. Haar, *Land Use Planning: A casebook of the use, misuse and re-use of urban land* (Boston: Little, Brown & Co., 1959), p. 58.

²¹ Walker, *op. cit.*, p. 109.

²² Robert C. Hoover, "A View of Ethics and Planning," *Journal of the American Institute of Planners*, XXVII, No. 4, (November, 1961), p. 293. This article is an excellent study based on the assumption that "Valid planning emphasizes variety and differentiation over specialization and standardization."

The best work so far, with specific relation to urban planning, has been reported out by Nathaniel Lichfield. His basic assumption, and one that we have tried to develop is that

City planning is adopted by government for the better attainment of certain community goals (ends, values, objectives) in the evolution of cities. The city planning process is devised to translate these goals into reality.²³

All too often, the planner, unlike other specialists, is lost when trying to explain or verify the public welfare goals when he is advising or when he is trying to state alternative choices with validity. He is also sometimes lost in simply justifying some of his decisions to himself. What is clearly needed then is a means of testing (measuring) public welfare—injecting objectivity into the planning process. What Mr. Lichfield suggests then is an application of cost-benefit analysis to this problem. Analysis should result in a set of social accounts which forecast project implications for different community interests (which are assumed to define the public interest). To do this, then, we must: (1) distinguish between producers and consumers, (2) include direct and indirect costs and benefits, (3) include measurable as well as non-measurable costs and benefits, (4) present findings in either capital or annual terms, (5) include real and transferable costs, and (6) use a double-entry system.²⁴

This approach is very much in keeping with trying to validate public decision-making by measuring, in this case, the effects of decisions on the “public interest”. It has grown out of the increased interest in operations research and systems analysis which, in the future, will probably become an integral part of the total administrative process.²⁵ For better or for worse, planners are going to lose some of their “spirituality” in decision-making and will be forced to substantiate their alternatives against the measurable effects that these alternatives will have on the public interest. But regardless of whether the process remains intuitive or becomes more objective, —the “public interest” will and should remain as the ultimate measure for decision-making in planning and throughout public activity.

²³ Nathaniel Lichfield, “Cost-Benefit Analysis in City Planning,” *Journal of the American Institute of Planners*, XXVI, No. 4, (November, 1960), p. 273.

²⁴ *Ibid.*, p. 278.

²⁵ An excellent publication in this area of study is Ronald MacKean, *Efficiency in Government Through Systems Analysis*, (Wiley & Sons, 1963).

Policy Formulation and Decision-Making

Once there is some means of measuring what effect policy decisions will have on the "public interest", the objectives must be translated into meaningful policies and programs that the decision-makers can choose from. To some degree, the planners will have to make decisions regarding which policies or programs should be presented to these decision-makers. As was stated before, the most important tool that the planner has is the master plan, which in essence is a policies plan expressed primarily in physical terms.

Therefore goals are expressed in various policies and programs, and the first step is to derive valid policies based on a long-range viewpoint. The *policy* "is an effective general rule intended to promote the accomplishment of an organization's goals or purposes".²⁶ The policy, as prerequisite to the creation of more specific programs is a statement of direction which sets the framework for further decision-making, just as the objectives set the stage for formulating policies.

When we begin to create specific programs of action, there should be a constant feedback to test the validity and assumptions of our policies, using our objectives as guides for testing. The results may indicate that a change in program or even in policy will be required, if the program will have sufficient impact. The objectives themselves cannot be changed without creating an entirely new system for operation and decision-making, since the objectives above all else provide the continuity necessary for all programs.

Some of the policies that may be suggested for urban planning are as follows:

1. Community Public Service

- a) Efficient and economical means of public mass transportation on land, water, and in the air.
- b) Safe and rapid systems of streets and highways, with sufficient off-street parking.
- c) Practical and adequate systems of sewage, water and flood control.
- d) Attractive and pleasant public spaces, churches (wats), parks, streets, and shade trees.
- e) Suitable locations for government offices and military buildings and grounds.
- f) Attractive and healthful places for public recreation, exercise, amusement and culture for all ages.

²⁶ William J. Siffin, "The Art of Policy Making," *Thai Journal of Public Administration*, II, No. 3, (January, 1962), p. 584.

- g) Adequate protection for vital natural resources, open spaces, architectural landmarks, and places of interest.

2. Land Use

- a) Safe, comfortable, convenient, and healthy housing for all.
- b) Convenient and efficient locations for industry of all types.
- c) Convenient and economical locations for shopping and marketing.
- d) Convenient and efficient locations for warehousing, transfer, and shipment of goods.
- e) Elimination or renewal of unsafe, insanitary, or unsightly districts or those destroyed by fire.²⁷

The next step would be to state these policies in terms of definite programs of development and redevelopment—physical, financial or social plans and adequate implementation procedures. This is *the real test of the planning process—the final development of action-oriented programs*, without which, all the objectives and policies in the world are meaningless. So, although the development of sound objectives and valid policies are prerequisites to action programs, they in turn are dependent on the success of the proposed actions.

In order to select policies and programs, a decision must be made. The planner normally would present a set of alternatives to the decision-makers, but in order to derive these alternatives, he himself must make certain basic assumptions and decisions. To aid in the decision-making process, the ultimate objective as a measure and some means of testing for the benefits that would accrue from each of several alternatives must be used. Decisions in the public sector may have far-reaching implications that only careful analysis, with as much objectivity as possible, can evaluate. The final unit to be tested for is the individual, and his freedom to choose from a range of possibilities.

Knowing that we must convert ends into means, how do we decide what the best means are and how do we select standards for decision-making? Systems analysis and cost-benefit analysis (after Lichfield) are possible methods; but Davidoff and Reiner have suggested a general approach that may be useful in most cases without getting involved in highly involved formula. Their approach is as follows:

²⁷ Cyprus Nims, *What is Comprehensive Planning*, (unpublished staff report, City Planning Office, Ministry of Interior, Bangkok, April 1962), p. 3.

1. Identify a universe of alternative means consistent with the values (goals and policies as statements of values).
2. Weigh the above alternatives—the degree to which that means satisfies the ends and the probability or likelihood that an end will be associated with the means.

The standards to be used for means-identification are :

1. Identify a set of means that includes the one that is "best".
2. The alternatives must be measurable at least with regard to some features so we can later assess the success of the programs.
3. Identification should be consistent. Alternatives being used to reach a goal should be consistent with alternatives used to pursue another goal—optimization being thus insured. If optimal consistency is unattainable, then, at least those means that are least inconsistent should be selected.
4. The methods of means-identification should be manageable, so that there are not too many irrelevant or excessive alternatives. The means being sought must be both probable and productive.²⁸

As a most important aspect of administration, standard procedures are commonly overlooked. Efficiency and control and consistent quality of decision-making rely heavily on standards. They cannot be put aside in an attempt to simply produce something, regardless of implications. *The process of developing a program requires some substantive (and objective) measures and standards.*

As an example in urban planning, let us look at the decision-making process in selecting a particular project design. For this example, we must assume a hierarchy of decisions, many already having been made at a higher level and with broader implications. Unless, in feeding back our specific project decision when checking for validity, we decide to change policies or programs at the higher administrative level, we must accept the fact that these wider-scope decisions must act as boundaries when making specific project decisions. The choice of a specific project must relate to the problem at whose solution the project is aimed and the choice must recognize the economics of development. Some criteria, as suggested by Lichfield, are:

²⁸ Davidoff and Reiner, *op. cit.*, p. 112-113.

First, would the particular project design bring adequate total benefits for the total costs involved or would some alternative show a better relationship of benefit and cost?

Second, would the incidence of costs and benefits be satisfactory, that is consistent with the municipal government's principles of equity, or would a redistribution of incidence (of costs and benefits) be more satisfactory if achieved?²⁹

This process of decision-making is not as easy as presented here. There are external factors which can easily upset the process, such as political maneuvering, tradition, etc. Whether we follow the suggestions of Davidoff and Reiner, Lichfield, or others will depend on the time and budget available as well as the freedom allowed to those responsible for making decisions. Another difficulty is the feedback principle which must be recognized, and finally, the fact that planning is and should be more than trying to maximize specific goals. Perfect rationality need not, and probably cannot be attained, but there must be progress—in approaching decision-making as objectively as possible and always moving towards objectives. Planners have long overlooked maximization and rationality in their approach to planning and design of urban areas, and current attempts to establish means of measuring and proper standards should be carefully looked at.³⁰ Yet the planner must also be a "utopian" at the same time he is being economic. He must recognize and identify, if possible, an "ideal state", but at the same time recognize that it is impossible to achieve because planning is a process influenced by traditional norms, a "client that is a 'complex interest'", etc.³¹ In order to be most effective then, he must work toward goals rather than toward an impossible ideal state,³² and these goals must be "goals of equity and legality and social acceptability as well as efficiency".³³

²⁹ Lichfield, *op. cit.*, p. 278. Davidoff & Reiner's Proposal for objectivity, although not as detailed as Lichfield's, is excellent, but needs further defining into measurable units.

³⁰ Some readings on this subject include:

Davidoff and Reiner, "A Choice Theory of Planning," *op. cit.*

John W. Dyckman, "Planning and Decision Theory," *Journal of the American Institute of Planners*, XXVI, No. 4. (November, 1961).

Lichfield, "Cost Benefit Analysis in City Planning," *op. cit.*

MacKean, *op. cit.*

Meyerson and Banfield, *op. cit.*

³¹ Dyckman, "Planning and Decision Theory," pp. 335-45.

³² A master plan is not an ideal state, since it is always subject to changes.

³³ *Op. cit.*, p. 335.

Moreover, the feedback mechanism is constantly in effect, ensuring that planning be a process, a continuing thing, rather than the attainment of an "idealized state". Or we might say that an idealized state of today is not the idealized state of tomorrow even if they are both the conception of the same man. Although man should recognize the need to progress toward some ideal state, he has to constantly re-examine his ideas in the light of experience, something which could be called "feedback". For example,

The plan initiates a course of action which produces events experienced by the agent, in the light of which he modifies the plan; so that, in a sequence of phases, the plan is continuously initiating action or being modified by the results of actions: and this modification is not merely an efficacious employment of means to an originally intended end (a continuous adjustment of the feedback principle), but also a modification of the end in view, a revision of intention, a recasting of desires, a development in understanding.³⁴

Therefore it is all-important that the planner's approach be free from political influences before it reaches the decision-making stages. The planner's decisions should not be made to satisfy the political climate. In other words, the planner should not compromise his recommendations before they reach the decision-making stage. Once again, the politician or administrator will be the one who rejects or approves, and the planner must work within an atmosphere of neutrality and noncompromise. He must be the objective viewer who is both an idealist and a practical realist.³⁵ Once decisions are being made, the planner may enter the fight to gain greater acceptance for a particular alternative which he feels is better than others.

Organizing for the Urban Planning Process

Having discussed some of the more general aspects of planning as an administrative process, at this time we turn to some of the more specific features of that process. Actual detailed information about the subject matter of urban planning is available in any number of excellent

³⁴ *Ibid.* p. 342. Quotation from H.J. Blackman, *Political Discipline in a Free Society*, (London: Allen & Unwin, 1961).

³⁵ Robbie, *op. cit.*, p. 156.

volumes;³⁶ here we only want to point out some of the more relevant elements that may help to clarify what has been discussed previously.

The Planner as a Professional

Who is the urban planner? It has been suggested that he is anyone concerned with the physical urban environment of a community, region, or nation. This would include many groups of specialists—including architects, engineers, budget specialist, etc. But what must be pointed out is that there is something more basic which indicates that urban planning can stand by itself as a profession. Because its scope is so broad, because the planner should not only be an idealist but also a realist, planners have been called generalists rather than specialists, even though their field of interest is a special one. But their scope of interests is a general one, and this is the fact that distinguishes the planners from the other specialist working for a better urban environment. Their ultimate goal, as pointed out, is a general one rather than a specific one, and their concern is for the total environment rather than any one specific aspect.

As a profession, then, what should planning be? It is not simply a matter of gaining power to put one's ideas into practice. There are involved certain criteria that are basic to planning as a profession (and relevant to most other professions as well).

1. *Operates from Principles.* A profession operates from principles rather than rule-of-thumb procedures of simple routine skills. There must, then, be a command of principles and not alone of skill. The command of principle, however, implies capacity to relate it concretely to particular situations, and not merely to state it in abstract propositional form... doing, not merely abstract knowing.

... one learns how to go on learning from his continuing professional experience. Unless experience is analyzed and carried back to illuminate and correct understanding of basic principles, it is not liberating but enchainning. On the other hand, a discerning sensitivity to new experience leads back to a reconsideration of principle, and that in turn enables to next situation to be viewed more freely and adequately.

2. *Use of Technical Means.* A professional must make use of technical means, but the technical means are servants; not masters. They are used to free, not to fetter think-

³⁶ Donald H. Webster, *Urban Planning and Municipal Public Policy* (New York: Harper & Bros, 1958). International City Managers' Association, *Local Planning Administration* Chicago, 1959, and Chapin, *Urban Land Use Planning*.

ing and action. The professional uses technical means to try to solve problems that have arisen out of situations that transcend these technical means.

It is not these means in themselves with which he (the professional) is to make emotional identification.... They are...tools,... they are only servants, means rather than ends. The ends lie in the people they are designed to serve.

3. *Operates in Some Direct Way for Human Welfare.* The city is intended to serve humans; humans are not intended to serve the city.
4. *Self-Limitation.* A part of his professional ethics lies in his consciously self-imposed limitation on his own activity at any points where others are better equipped.... But professional self-limitation means more than acknowledgement of such extremes (of knowledge). It also implies responsibility for getting help from another profession at any point where it is better fitted to help the concrete situation.
5. *Professional Groups.* Each person acts not only as an individual but also representatively, that is, as a member of his profession.³⁷

The Planner as a Public Servant

The planner, in addition, must also act responsibly as an agent of his client, who will make the final decisions. Whether this client is the general public or administrators or politicians or all of these combined, the planner cannot simply invoke his own ideas of right and wrong. Values cannot be verified entirely by objective measurements, and each decision affecting the physical environment is not value-neutral. So the planner cannot be entirely neutral; he must recognize values and goals and the possible affects his decisions may have on the attainment of these. In suggesting alternatives, the planner should understand that he should be expanding choices while he is providing a means for change, rather than restricting choices.³⁸

The planner must recognize the existence also of such a thing as the public interest, and this, above all, sets the basis for ethical judgements. It has already been pointed out that political compromise is something for the politicians and administrators, and that the planner should be concerned with his principles, and that his suggestions are consistent with and can be identified

³⁷ Seward Hiltner, "Planning as a Profession," *Journal of the American Institute of Planners*, XXIII, No. 4, (November, 1957), pp. 163-64.

³⁸ Davidoff and Reiner, *op. cit.*, James A. Norton, "The Neutrality of the Planner," *Proceedings of the 1961 Annual Conference of the American Institute of Planners*.

with the public as a goal. There must also exist a strong element of probability in his alternatives—the everpresent qualities of idealism and economic and social reality being combined into a range of probabilities. To properly organize and administer a planning program, the planner must recognize that administration by personality or seeking for personal aggrandizement is not going to provide a basis for continuity in operation. Thus the concept of public welfare should become the basis for his actions. Without this basis, the planning process is deemed to failure—simply because the comprehensiveness and continuity and wide scope cannot be conceivably attained with anything less. What occurs otherwise is decision by emotion rather than judgements aimed at attaining goals and based on standards and measures which are objective means of measuring alternatives and choices.

The American Institute of Planners, in their "Code of Professional Conduct", has stated it thusly :

1. The professional planner shall strive to enhance public regard and confidence in the profession. Sustained public acceptance is recognized as essential for planning achievement and progress.
2. Since the basic objective of planning is promotion of the general welfare, the professional planner will respect this as the paramount consideration in the conduct of his professional activities.
3. *The professional planner recognizes all land as a natural resource and acknowledges the primacy of the public interest.* Guided by these . . . basic principles, he will seek, in advising on comprehensive arrangements of land uses and their occupancy and their regulation, to promote and protect both public and private interests as may be proper and appropriate to each situation.³⁹

Planning, then, as a profession serving the public interest, should recognize the existence of both mental techniques and physical techniques, with the latter being secondary. Included in mental techniques are principles—objects and interests, and methodology—references and procedures. In the case of planning principles, the object of interest is the "human community" in its physical setting"; and the interest should be "to benefit the human element of the total object by helping to overcome conflict and waste on the functioning of the whole". Clearly the responsibility

³⁹ American Institute of Planners, "Code of Professional Conduct," *Membership Roster 1962-1963*, p. 17.

is to mankind with no question of special interests or seeking of private advantage being suggested.⁴⁰ This indicates *an ethical commitment that must be substantiated by actions: a personal code of ethics consistent with ends and means.*

Administration and the Planning Process

Having given a quick picture of who the urban planner is and what his responsibilities are professionally and as a public servant, let us look more closely at the place of the urban planning process in the administrative organization of a government body.

Generally, we can state that the planning function has had (in practice and in theory), three possible positions in administrative organization: (1) advisory—the independent body; (2) departmental—executive staff function; and (3) “fourth power”—in addition to legislative, judicial, and executive powers.

“Efficient government . . . requires that governments be organized on the basis of their major function To avoid unnecessary confusion and duplication of effort, the function of each department and agency and their dividing lines need to be clearly defined”.⁴¹ In addition to this, the effectiveness of the planning process will depend on the type and “character of the administrative organization, the quality of the planning personnel, the amount of financial support, and the degree of understanding of the objectives of planning by the legislative branch, the chief executive, the department heads, and the public.”⁴²

Advisory. The first of the suggested positions for planning—as an advisory function—has historically been the major approach used in the United States. Planning as a social movement there grew out of pressures put on government by citizens' groups, and planners were asked to aid these independent groups. With time, the planning commission or planning board of citizens was incorporated into the organization of the government, as an independent body. The planners themselves, had to act through this citizens' commission, but this allowed the planner a large degree of autonomy and freedom to do long-range planning; but at the same time, it was very difficult for the planner to be effective. As a result, the planning commissions became semi-autonomous, thus having the power to advise (through the commission's lay members) the executive

⁴⁰ James E. Lee, “Planning and Professionalism,” *Journal of the American Institute of Planners*, XXVI, No. 1, (February, 1960), pp. 27-28.

⁴¹ Webster, *op cit.*, p. 84.

⁴² *Ibid.*, p. 82.

or legislative branch. But, still, in many cases, the executives and other city officials do not look upon the planning commission as a source of advice and research. Instead, the commission's members are more likely to be overlooked completely in favor of the technicians themselves. So, what has developed has been the second position—a department of planning as part of the executive staff.⁴³

Departmental. To deal adequately with this position, it should be made clear that "staff functions are not concerned with the operation of units which render services to the public, but rather with investigation, study, research, and planning designed to assist the chief executive and operational departments in rendering their services. Although staff officers (planning directors) do not command, they do provide information and advice and make recommendations for the purpose of aiding in both formulating and executing public policies. Auxiliary (housekeeping) functions are those which are of a secondary nature in that they render services to the government itself (minister to needs of line departments) and not directly to the public."

"To the extent that the planning agency performs a staff function, it has neither power of policy decision nor policy execution, except as matters which fall within the operations of the planning agency itself. As a staff agency, its function is to observe and study problems of government and administration which relate to the physical development of the community, to develop plans and proposals for their solution, and to make recommendations, *but not to act*. The planning agency has responsibility to advise.... It is neither a civic body acting as a watchdog over administration nor a public body exercising powers of veto."⁴⁴ Webster and others have made this clear time and again, but it also something that is easily forgotten, perhaps because it has become somewhat of a cliché.

But it appears at this time that planning as a staff function, whether as a permanent commission or a department *sans* commission, is the most effective administrative position for planning, despite some drawbacks. Some of these are; lack of opportunity to do long-range planning (if too much detailed work is assumed), too much concern for housekeeping functions, the

⁴³ Walker, through the influence of his book, *The Planning Function in Urban Government*, was an important figure in the development of the planning department. For a more complete discussion of the independent commission, see the above book, pp. 133-65. For Walker's viewpoint on planning as an executive staff function, see pp. 165-84.

⁴⁴ Webster, *op. cit.*, pp. 85-86. See also Walker, *op. cit.*, pp. 166-84.

increased pressures of time, budget and politics while advising the chief executive directly, etc. But, in spite of these drawbacks, it appears that no matter at what level of government we are talking about—village, city, metropolitan, provincial, regional or national—this approach to organization for planning has the greatest advantage. To sum up; the planning department or commission should be directly responsible to the chief executive; its job is primarily a research function—gathering information and suggesting possible alternative decisions—with final policy decisions being made by the chief executive; and finally, the planning agency should be aware of how to implement different policies and should aid in coordinating departmental (line) planning.

Fourth Power. Historically, the executive branch of government, in democratic societies, has assumed all non-legislative and non-judicial functions, but in some interpretations, planning seems to hold apart from this, since it seems at times to have both legislative and judicial aspects.⁴⁵ It is thus felt that planning will not be very effective as a purely staff function, and so they have suggested that planning becomes a "fourth power" of government, in addition to the executive, legislative and judicial. Most outspoken of all these people has been Rexford Tugwell who feels that the development of planning as a "fourth power" is a logical step in developing control and management of government activities.⁴⁶ But it must be recognized that Mr. Tugwell sees planning not simply from the point of view of the physical planner, but from that of the economic and social planner as well. To quote:

Planning is not direction when it is at the service of special interests in society; it becomes direction only when it can effect economic divisiveness; becoming a unifying, cohesive, constructive, and truly general force.⁴⁷

He goes on to say that planners who realize the interrelationships and scope of planning have had difficulty confining their interests within the executive staff position, and they should not continue in this position; and

in order to carry out its generalizing purpose, it must assume preferential control of improvement projects... it must be able to ensure the subordination of private interests to social ones.⁴⁸

⁴⁵ Robert Daland, "Organization for Urban Planning: Some Barriers to Integration," *Journal of the American Institute of Planners*, XXIII, No. 4, (November, 1957), p. 200.

⁴⁶ Haar, *Land Use Planning*, pp. 715-22. (Tugwell, "The Fourth Power").

⁴⁷ *Ibid.*, p. 717.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 721.

This "fourth power" position is one that could conceivably develop, regardless of the type of government involved (centralized or decentralized), although it may be used in different ways, even as government is used or misused in many countries. It appears that although Tugwell's proposition may be logical with regard to the planning function, there are several inherent dangers that emerge as cities and countries become more complex as they increase in size. One is the lack of variety that may result and another is the lure of personal "empire-building". Clearly, Tugwell and others see planning as a necessity rather than recognizing the fact that there may be a loss of individuality or that some may lose sight of goals in a drive to achieve personal power, since there would be very few checks.⁴⁹ Generally, planning still is best carried out as an executive function, although the "fourth power" approach may be quite valid for nations who have minimum resources and who are still in the early stages of economic growth. That is, if it is used properly to benefit the public at-large and not specific individuals.

At this point, though, it appears that urban planning and planning at most levels of government should be a staff function, advisory to the executive. Conceding both the advantages and disadvantages of such a position in the administrative setup, the success or the failure of the planning process is going to depend on the quality of personnel and the quality of their work and on the extent of freedom allowed them.

The Planning Office

Next, in discussing the specifics of planning as a process, is the planning office itself—its personnel and the organization of these personnel.

The Planning Staff. It would be difficult to conceive of any planning office which did not have its own staff independent of other departments.⁵⁰ At the same time, the size of the staff and its background will vary according to the size of the planning unit and the budget available.

For purposes of brevity, we can suggest that within the planning office there must be both administrators and technicians with varying backgrounds, all having a common understanding of the planning process. It has been suggested by Walker and others that the staff

⁴⁹ There are many people involved in the pros and cons of planning as a "Fourth Power". Some of the more interesting writers, other than Tugwell are Barbara Wootton and Frederick Hayek, *Road to Serfdom*.

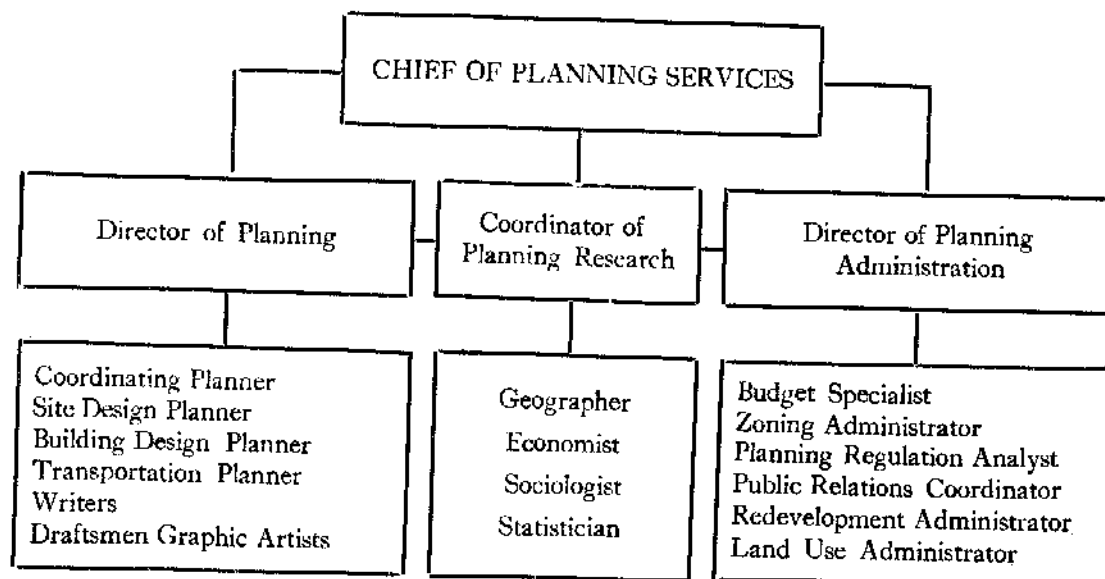
⁵⁰ Walker, *op. cit.*, p. 214. This staff may have only one person in the case of a very small unit, such as a village.

director need not necessarily be a planner by training, but he may simply be a person who acts in place of the old commission. In other words, he should be the liaison between the staff members and the executive branch. This would thus require a person of outstanding character with an ability to understand the complexities and purposes of the planning process. On the other hand, if available, the person best suited for the top position is the "general planner" as he has been described. Whether he serves directly under the chief executive or through a permanent commission, he (the general planner) is perhaps best suited for this all important position. Under his direction will be a number of assistant directors, the number depending on the budget available, the needs presented, and the depth of operations involved. Generally though, this would require one planner with a design orientation, one with a social science (research) background, and one with an administrative-legal orientation. In some cases, it may be advantageous to have an additional person with an engineering orientation (or he may replace one of the others).

Under these three (or four) assistant directors would come a whole range of skills represented by what we can call here—middle-level technicians. These will be surveyors, architects, planners, statisticians, engineers, lawyers, etc.

An organizational framework, suggested by Lee, seems to have relevance to a great variety of planning situations. In presenting it, we must remember that financial limitations may mean that there be a staff of only one person, and he is responsible for all functions. In such a case, it may be to the advantage of the planning process to set up a special interdepartmental committee of technicians and/or directors from the various line departments. They will serve a sounding board for ideas and can help in carrying out some of the technical work. (In almost all cases, the planning staff relies on other line departments for specific technical jobs for which these departments are better equipped. This is so regardless of planning staff size.) But assuming the budget is adequate, a staff may be organized as follows:⁵¹

⁵¹ James E. Lee, "The Role of the Planner in the Present: A Problem in Identification," *Journal of the American Institute of Planners*, XXIV, No. 3, (August, 1958), p. 156.



This type of organization emphasizes the research and coordinating functions that the planning office should be undertaking, rather than the everyday operations involved in the planning office, which would require a more functionally organized administrative setup.

Planning Education. There has been a great deal written on the problem of planning education, for it is a field, like most other branches of study, which must undergo constant curriculum revision, and the effect on planning has been a constantly widening scope. It now includes social sciences in depth as well as the more technical subjects such as engineering.⁵² This has resulted from the tendency to try to train the "general planner", often to the neglect of training middle-level technical people. Of course, the opposite is true, with too many technicians present, and no one qualified to assume the overall coordinative and organizational function within the office (planning for planning).

In a newly developing staff, the needs must be looked at objectively, and in some cases, special courses oriented directly at filling specific needs will have to be developed. This is especially true with regard to the "less-developed" countries.⁵³ In these countries, training in the United

⁵² Harvey Perloff, *Education for Planning: City, State and Regional* (Baltimore: John Hopkins Press, 1957). United Nations, *Training for Town and Country Planning* (New York: 1957)

⁵³ William A. Doeble Jr., "Education for Developing Countries," *The Town Planning Review*, XXXIII, No. 2, (July, 1962). H. Peter Oberlander, "Planning Education for Newly Independent Countries," *Journal of the American Institute of Planners*, XXVIII, No. 2, (May, 1962) and United Nations, *Training for Town and Country Planning*.

States or Europe is inadequate and unsuited for the needs extant within the students' own country; and since the opportunities to gain working experience is severely limited overseas, he returns with an education that is untried in a more mature operational atmosphere. In most cases, then, he returns home to a practically new planning organization without having had the chance to test his knowledge under working conditions; and sometimes he may be overtrained for the job he will hold upon his return home. As a result, it is more difficult for the young technician to make the switch from the highly industrialized society where he has been educated to his own less-industrialized society, with a whole set of different needs and levels of sophistication.

Just as it is questionable to train economic development people in Europe and America, because of the great differences between these countries and his own, so, in urban planning, the same problem exists. As a result a re-evaluation of needs and education will have to occur to take into account the varying structures of government, the varying stages of development, and consequently the varying needs.

Plan Preparation

Although the planning office should have a staff relationship with the chief executive, the operations within the office itself are both staff and line in character. It is a necessity that these be differentiated in order that the staff functions (research, coordination and long-range planning) may receive the utmost attention. Line operations, such as administration of ordinances and actual project design should be kept to a minimum (with relation to overall functions). In fact, in some cases, these line functions have been taken out of the planning office altogether because of the debilitary effect (time and effort) that they have had on the overall planning process.⁵⁴ The planning director, must, as a generalist, be able to distinguish between these staff and line functions within his office, and keep them separated. It also may mean that he will have to reject some projects because they are not necessary to the overall planning process and will detract from the effectiveness of carrying on an adequate planning program.

Assuming that this is clear, how then should the planning program be organized within the office to achieve the most effective results? This can be termed "planning for planning", distinguishing between planning and the master plan, since *the master plan is not the end-product of the planning process*.

⁵⁴ Example—zoning administration offices in America. Of course, the opposite is true—not enough time is given to these line operations because of the needs of overall planning.

Although the master plan or other physical plans are only elements of the process, to the urban planner whose main interest is fixed on the distribution of land uses, his chief responsibility is to finalize his thinking in the form of a plan or plans, recognizing the need for procedures that must follow. The plans should provide a physical basis for making intelligent policy and program decisions, but the actual planning process is a complex one, which should recognize a comprehensive and thorough approach which has a final action orientation. At the same time, feedback to check and review proposals for consistency with objectives, policies, and resources is necessary.

To be presented here is a simplified step-by-step analysis intended to indicate a general approach to the planning operation rather than anything detailed.⁵⁵ To be recognized throughout is the need for feedback and for a close working relationship between those doing the planning and those whom the planning is being done for.

The first step is to prepare to do the planning by a proper organization of the staff and available resources. In essence, this is planning for planning, an all-important factor that must be recognized. It includes such matters as budget, division of staff responsibilities, communication within the office between different sections, time schedules, work standards and procedures, determination of the planning area, preparing base maps at proper scales for various purposes, and setting up coordination with various government agencies for support services and information. The last is very important, since it is necessary to recognize that other agencies are more than likely much better equipped and trained to carry out certain surveys and analyses than the planning office. It also may be true that a great deal of information has already been collected and this will save a great deal of effort and time for the planning agency, who can then collate the data, bringing it up-to-date and applying it to the problems at hand.

The next step is the development of objectives and policies. In some cases, overall objectives and policies may be handed down to the planners from the executive, and the planner would then analyze and break these ideas down into meaningful data and comprehensible presentations. It may necessitate the changing of some policies or objectives, if surveys and analysis show that some up-dating needs to be done. But whether or not these overall directives exist, the planners should approach the establishment of these in detail as follows: (1) gathering background information including the transportation pattern, social, economic and physical goals and objectives

⁵⁵ Material used here come from Walker, *op. cit.*, Webster, *op. cit.*, and especially Nims, *op. cit.*

as stated, past history and growth trends, local and regional economic development potentials, site conditions, amenities and problems, existing land use pattern, existing public works, utilities, improvements, facilities, and buildings, and legal and administrative conditions. These may take the form of general surveys such as population data, building construction data, economic base studies, school enrollment and school capacity data, recreation facilities, traffic surveys of all kinds, etc.; (2) future projections such as population, future land development potentials, and future economic development potentials. To be recognized at this stage are the plans or programs as set forth by different agencies, and the possible effects they might have on the physical planning program; (3) analysis of all factors and the derivation of needs that must be met in the future such as transportation; shopping and marketing space, residential land, manufacturing and warehousing land, public improvements, etc.

The next step in the overall program is to derive a preliminary plan which would indicate possible physical plans as well as social and economic needs. The main purpose of the preliminary plan, as suggested by Nims, is for checking and review, the next step. This feedback process includes not only clearance through administrative channels but also a check to see if the plan is consistent with ability to pay, the trends as indicated, and the needs as derived. Because the planner should include in his planning certain recognized principles which may be overly idealistic for the given situation, this feedback mechanism serves as a positive check on the plan and gives the planner the opportunity to develop policies and programs which are both progressive and at the same time realistic. The plan is thus aimed at the development of policies and programs of action regarding land use and the provision of services to meet these needs.

Once the review and checking is over and the planner is satisfied, then attention is turned toward the development of a comprehensive plan. It must be kept in mind that the planner, while going through the stages prior to checking and review, and while developing a comprehensive plan should remain free from influence of outside factors, except as he feels they are necessary elements. The checking and review is included for this purpose of letting others have their say, and other than this, the planner, as a professional, should remain as autonomous as possible. In the creation of the comprehensive plan, the main concern is to develop a plan for community action. Included in the plan are certain future elements such as objectives, policies, and land use plan (sometimes mistakenly thought to be the master plan), and a series of more detailed plans including

the transportation system, utilities plan, public buildings and facilities plan, central area plan, government building, housing plan, industrial and commercial plans, parks and recreation plan, suggested neighborhood or planning unit approach, etc. There will also be certain recommendations (programs) for action—a capital improvement program, land use regulations, building regulations, land value measures, administrative measures amenity and livability measures (standards based on the community structure), housing and renewal proposals, and special project plans.

Finally, it is the job of the planning office to write a report, prepare proper maps and charts that are comprehensible, write regulations, see that all of these are published, printed and distributed to the public, and especially to those who control the power structure, and to present and explain any proposals when called upon to do so.

Presented in page 109 is a generalized flow chart (revised) as suggested by Nims.⁵⁶ Although it tends to minimize the feedback effect, it does present a picture of the direction and approach suggested in the above discussion.

Implementation

In the steps of a planning program as described in the last section there are activities, which although necessary to a planning program, may also be considered to be operational (line) activities within the framework of total government. Some of these may or may not be carried out by the planning staff itself; the staff primarily giving advice for these activities. But in some cases, the planning staff may have to assume certain line functions—generally considered to be procedures for implementing the planning program. Depending on the resources available, the activities and that part that planners will assume in implementation will vary. Administratively, they may be set apart as a separate function within the office, allowing more time for the overall functions; and in cases where there is enough money and personnel, a separate agency may be created for administering these line operations. However they may be approached, the following list includes many governmental actions that can be considered relevant to plan implementation. *Since the plan itself is not the end product, these operations are what contribute to making planning a continuing thing—a total process within government.* Each of these has limitation though, and one or all may be necessary, depending on the situation in which they will be used.⁵⁷ Generally

⁵⁶ Nims, *op. cit.*, Chart A.

⁵⁷ Davidoff & Reiner, *op. cit.*, pp. 113-14.

there are two main classes of implementation procedures—(1) formal, usually legal, and (2) informal, usually persuasive and educational in nature. At all times, the goal is plan implementation using the plan as a guide for producing a better environment physically, socially, and economically. The plan, then, is the basis for deriving all actions and in most cases, especially in the formal procedures, *the master plan is a prerequisite*. Although it will not be presented here, it is important to point out that standards must be derived which are applicable to the particular community, based on surveys and plans. One final point is that implementation is now consciously moving away from negative controls to take a more permissive stand—the most important of which are area plans and project plans plus review, with controls and regulations becoming secondary.⁵⁸

Conclusion

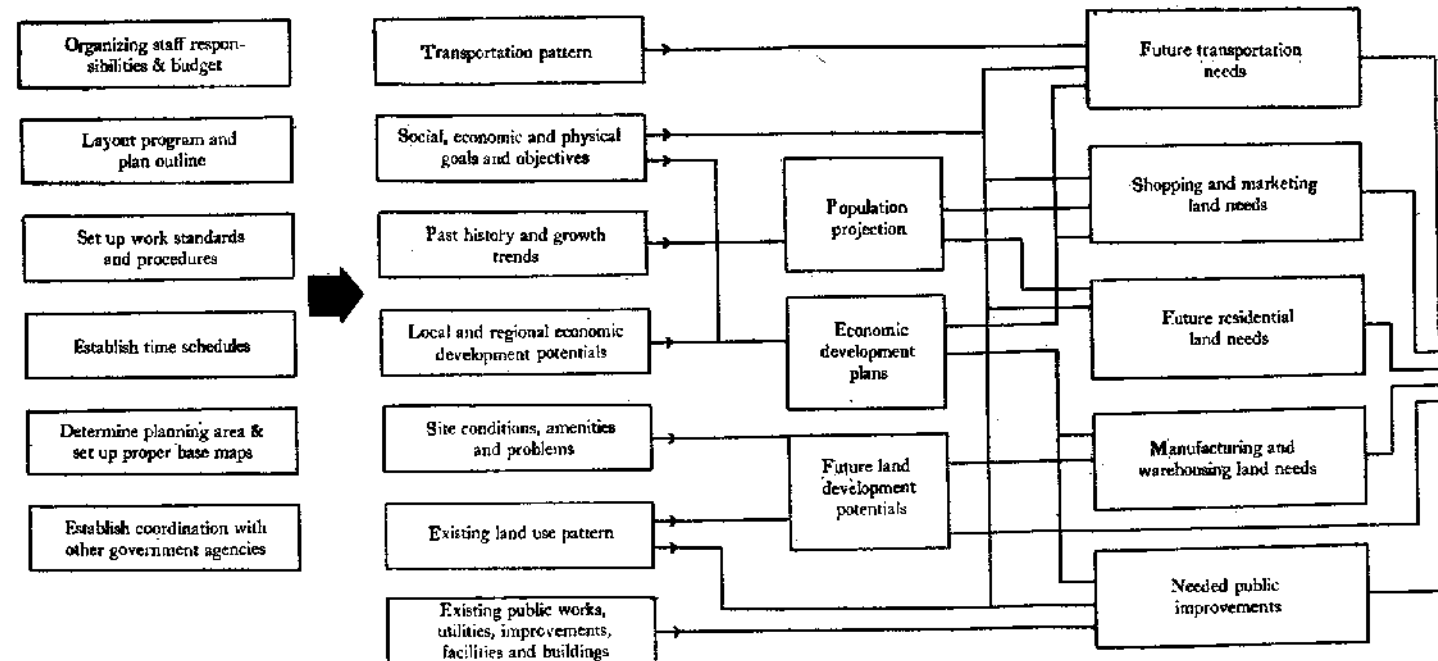
All of the proposals presented in this paper are based on a general view of urban planning as process of government. In some countries, urban planning is a local matter, in others it is provincial, but in many of the developing countries of the world it is a matter of national importance and consequently is administered nationally. Since one of the main functions is coordination, thus providing a more efficient distribution of resources, urban planning should be recognized at the top level of government, probably within the agency concerned with overall planning for the nation, or at least with overall domestic policy.

It has been suggested that the following steps be taken to put physical planning into its proper perspective in countries where economic and social planning at the national level is regarded as important:

- 1) There should be a unit concerned with the overall physical development pattern;
- 2) There should be a manual indicating the methods of preparing master plans and the items which should be included in such plans by government departments and agencies;
- 3) There should be created a review and coordination function related to the work of the overall physical development unit. The responsibilities would be to assist in

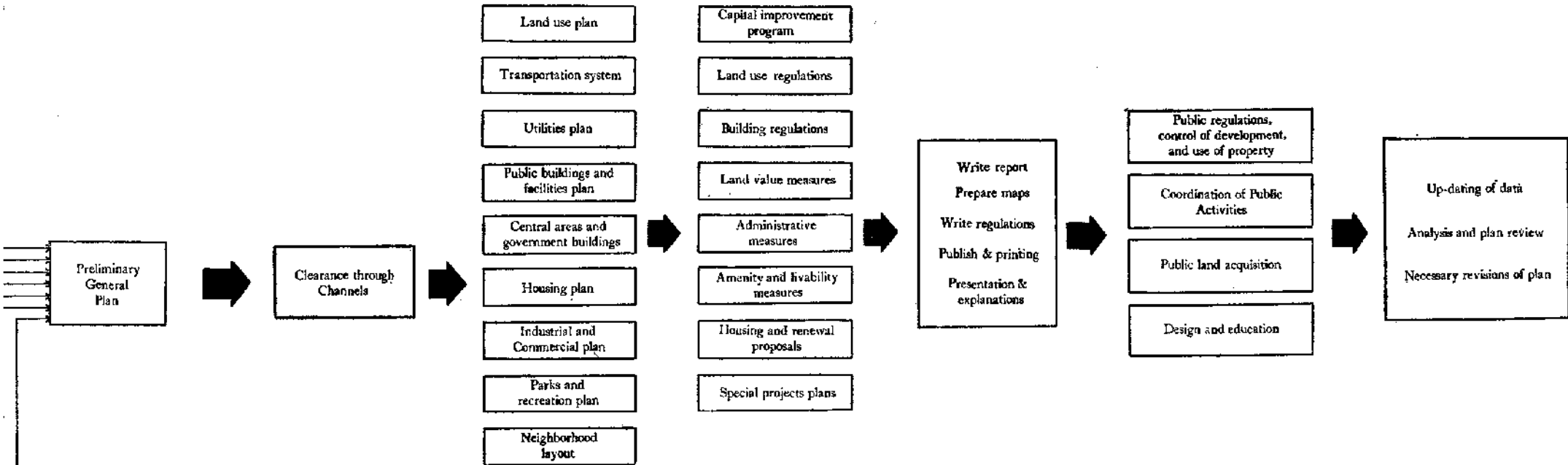
⁵⁸ Carl Feiss, "Planning Absorbs Zoning," *Journal of the American Institute of Planners*, XXVII, No. 2, (May, 1961), p. 125.

1. Getting Prepared & Organizing the Program	2. Developing or Checking Objectives and Policies		
	a. Gathering background information	b. Projecting into future	c. Analysis of all factor



PLANNING PROCESS FLOW CHART

3. Making Preliminary Plan	4. Checking & Reviewing	5. Making Comprehensive Plan			6. Implementation Procedures	7. Review and Revision
		a. Major elements	b. Recommendations for action	c. Completing the plan		



the establishment of planning units and to stimulate and assist government departments and agencies in the preparation and revision of physical plans;

- 4) There should be collaboration between the over-all physical development unit and other appropriate officials in preparing physical, social, and economic criteria to help guide budgeting decisions.⁵⁹

Whether or not the government recognizes the need for physical planning, the importance of the ideas suggested herein exists in the fact that planning, no matter for what purpose, is an important element of government operations (line or staff). The purpose of evaluating goals and objectives as means for measuring action is of prime importance. Also, a plan or program is not simply a policy, but an important means for implementing policies or helping to define policies; and the importance of distinguishing, selecting, and deriving means and criteria for resources use is a most essential action for all countries of the world. Planning as a necessary step in good government cannot be overlooked.

⁵⁹ Charles M. Haar, Benjamin Higgins and Lloyd Rodwin, "Economic and Physical Planning: Coordination in Developing Areas," *Journal of the American Institute of Planners*, XXIV, No. 3, (August, 1958), pp. 172-73.

DEVELOPMENT IN THE STUDY OF PUBLIC AND BUSINESS ADMINISTRATION IN TAIWAN

by William R. Cable

Taiwan has now joined other nations of East Asia in the establishment of a Center for Public and Business Administration Education at National Chengchi University, Taipei, Taiwan. This is a comparatively recent development with the formal organization of the Center occurring in February, 1962.

The University of Michigan Institute of Public Administration which cooperated with the University of Philippines in the establishment of public administration training in the Philippines is also aiding National Chengchi University in this new project. Five advisors from the University of Michigan arrived in Taipei in February, 1962. Three came as public administration advisors and two in business administration. Their arrival was the culmination of two years of planning and contract negotiation.

Actually, the interest in establishing a Center goes back before 1960. China has always had a highly developed examination system for entrance into the public service. Tradition and custom have always emphasized the place of the scholar in government administration. Yet this very emphasis on scholarship and philosophy at times impeded the selection of personnel trained in technical fields for service in government and public enterprises. During the 1950's as the Republic of China moved at an increasingly faster pace towards industrialization, growth of public and private enterprises and more services by government, there was a felt need for a more rapid development of special trained administrators for government and business.

In 1958 a Commission on Administrative Reform was established by the President to study governmental organization and administration. After an extensive study of administrative conditions some 88 recommendations were made which indicated the need for improved personnel administration. It was from this background of recommendations that the Center for Public and Business Administration Education was to develop.

A year later, the Minister of Education, acting for the Executive Yuan, discussed the possibility of securing an advisory team to help implement improvements in education for adminis-

tration with the International Cooperation Administration (now the Agency for International Development or AID).

It was at this point that one of the most difficult problems in establishing the Center arose, specifically the definition of goals and objectives. For example, the Government of the Republic of China looked upon the project as a national program for improving management and administration. The Ministry of Education viewed it more narrowly as a means of obtaining the higher education facilities and processes for supplying trained administrators. On the other hand, AID took the view that the project should contribute immediately to the improvement of management in *government and business*. The University of Michigan Institute of Public Administration took the position that in addition to supporting the immediate needs of the requesting organizations, a contract must also emphasize the establishment of long-range educational benefits. This approach would include advice on curriculum, development of library resources, initiation of research programs at the host and advisory institutions, and training of faculty and other personnel to operate the Center over a long period of time.

Such a divergence of views is not easily resolved and inherent conflicts do not always remain solved once tentative agreements are reached. Nevertheless, much effort was expended to work out acceptable agreements for beginning a new administration improvement program in Taiwan.

It is interesting that at the University of the Philippines and at Thammasat University in Thailand the AID supported programs were initiated for public administration only while in Iran and Pakistan the efforts were initiated for public and business administration at the same time. Since a considerable amount of business enterprise is government operated in Taiwan, the Government of the Republic of China and AID concentrated their support for a joint effort in public and business administration from the beginning.

The University of Michigan surveyed the conditions in China relating to the development of academic programs in public and business administration. Questions considered were: Was governmental and educational interest sufficient to make such a contract feasible? Should both public and business administration be included in the project? If feasible, should education start at the undergraduate level first and graduate level later? What should be the emphasis on in-service training?

The survey reports indicated that the project was feasible but recommended that initial efforts be directed towards an undergraduate program in public and business administration with graduate programs to be developed later.

AID and Chinese Government Agencies objected strongly to the early emphasis on undergraduate education even though the survey reports clearly defined a concurrent effort on in-service training. Ministry of Education and University of Michigan officials equally opposed a program which would be oriented primarily towards in-service training. Finally, after a meeting in Washington in March 1961 between the AID/China Mission Director, AID/Washington and University of Michigan administrators, agreement was reached that a joint educational and in-service training approach could be made in both public and business administration. This agreement provided that the University of Michigan Institute of Public Administration would coordinate the contract while advisors from the School of Business Administration would also participate.

The contract was signed by AID/Washington, Government of the Republic of China and University of Michigan officials and became effective June 28, 1962.

The contract spelled out the procedures for establishing a Center for Public and Business Administration Education at National Chengchi University as part of a national effort to improve administrative training.

The major objectives as detailed in the contract specified that the Center should:

- (a) coordinate academic education in public and business administration and advise on the improvement of curricula and teaching methods in these areas.
 - (b) advise and assist agencies of the Government of the Republic of China in the planning and execution of in-service training programs.
 - (c) develop improved teaching and reference materials which, whenever possible, would be oriented toward Chinese needs and problems in administration.
 - (d) develop a basic reference and research library in administration.
 - (e) conduct and encourage research on Chinese problems of administration.
 - (f) to the extent that staff and resources permit, also encourage and assist in the improvement of education, in-service training, and research in public and business administration in other universities and organizations in the Republic of China.
-

The Ministry of Education through National Chengchi University agreed to provide necessary facilities to implement the project and secure a permanent staff to administer the Center at the earliest time practical.

Equally important was the agreement by the Government of the Republic of China to:

- (a) arrange a clear assignment of responsibility to the appropriate officials (in the government and universities) for the development of the Center; and,
- (b) provide necessary local currency costs and other budgetary support for the Center.

As is normal in such contract technical assistance projects, the Agency for International Development agreed to provide the necessary United States funds to finance the advisory services of the University of Michigan. Initially \$ 498,000 was proposed but later was increased to \$ 558,000 and finally to \$ 612,000 for the first three years of contract operations. These funds are to train Chinese staff members, purchase library materials and equipment as well as support the U.S. Advisory team.

The University of Michigan in turn agreed to provide faculty advisors in Taiwan and on the University of Michigan Campus, to support the advisory team, to coordinate training of Chinese faculty members and to make necessary purchases of library and other equipment.

Nature of the Center Program

The Center at National Chengchi University has benefited considerably from the experience of the various Institutes of Public Administration and joint programs in business and public administration in the Philippines, Thailand, Korea, Iran, Pakistan, Vietnam, India and other countries. There is almost unanimous agreement in terms of the basic objectives of such Institutes and Centers. All state as basic objectives a need to train new faculty, develop library resources, emphasize research, produce teaching materials, provide for in-service training and provide some form of management and consultative services to government agencies. They do not always agree on the means by which these objectives will be attained. Modifications and adaptations of educational and training procedures to meet local situations provide the unique features of Center and Institute programs in the various countries. Such is the case in Taiwan as well. However, the programs developed in the Center for Public and Business Administration Education in Taiwan have concentrated on the development of academic curricula, organization and institution of in-

service training programs, expansion of library facilities and resources, and development of the research program. These projects have been complicated by the fact that all of these activities have necessitated the development of public and business administration projects at the same time.

Academic Curricula

To develop the curricula for public and business administration a Planning Board was established by National Chengchi University which consists of deans of the various colleges concerned, the dean of faculties, a representative of the president, and the director of the Center. This board worked closely with the advisors to develop undergraduate curricula first. It was deemed advisable to forego graduate programs until members of the faculty could return from abroad after receiving additional training in the pertinent fields. Tentatively, the masters degree programs of public and business administration are scheduled to start in the fall of 1964.

Several innovations were sought in establishing the undergraduate programs. One was to broaden the study of administration to emphasize problem solving and decision making ability rather than to train personnel in technical fields to administer jobs without an understanding of policy implications. A plan has been developed to cut the total number of hours required for undergraduate degrees so that more emphasis could be placed on classroom discussion, library research and development of oral and written communication skills. A further objective was to give administration students the opportunity to take survey courses in liberal arts, natural sciences, mathematics, languages and humanities. This runs counter to the present practice in China of having students take all of their courses in one department or school. It is contemplated that this approach will lead to greater cooperation and interchange of students between all departments. It was recognized that this approach would place burdens on other departments to take on additional students, but it was also assumed that this would allow Chengchi to expand its faculty and courses offered in related departments.

The Ministry of Education approved the new curricula in August, 1962 and the first classes in public and business administration enrolled in September, 1962.

Admission to the undergraduate program is gained through the National college entrance examination given each year. Up to 50 students may be admitted in each entering class. No provision is made for government employees to take the undergraduate program other than through

the college examination given each July. A certificate program is under consideration at present which will be tailored to fit the needs of government and business administrators. It will be initiated in conjunction with the graduate programs.

Some 74 students enrolled in the entering classes in 1962 although announcement of the two programs was somewhat late. Students normally identify their preferences for schools and departments for which they wish to compete at the time they take the national examination.

The graduate study programs have been approved by the Planning Board but action remains to be taken by the Ministry of Education to approve them.

In-Service Training Program

Training programs devised to improve the administrative abilities of government and business officials must form an integral part of any Center or Institute Program. This is the case in Taiwan. However, it is necessary to make a clear distinction between the proper role of a university for in-service training and the basic responsibility of government or business for providing basic training courses. Generally, universities do not prefer to take on the regular training tasks of administrative organizations. They prefer to teach the newest developments coming out of new programs and projects evolved in a modern changing society. The Center has established an in-service training division primarily to train training officers in various agencies and businesses. In addition, during the initial phase of the Center, model short courses and seminars will be conducted to illustrate the type of training agency training officials may conduct. The Training Division also consults with agency training officers in organizing and conducting training classes.

A Government Joint Committee On In-Service Training has been established which will advise and consult with the Center on types of training desired, stimulate appointment of agency training officers where none are active, publicize training activities, and generally mold support for the training effort. The Minister of Education is Chairman and the Minister of Personnel is Vice-Chairman of the Government Joint-Committee.

To date four executive development seminars have been held for government and private enterprises. Several faculty members from the University of Michigan have been brought out to conduct three seminars on finance management (for business), local government finance administration, and research methodology and teaching techniques during the summer of 1963.

Over 210 students have participated in the training classes completed. As always, the problem will be to keep these classes in balance with academic programs. But it is clearly evident that the in-service training program has gained wide recognition and reception by administrators. The emphasis on teaching techniques other than the lecture method has also stimulated considerable interest.

Research Activities

A major goal of the Center is to develop management information sources and become a national resource of information on public and business administration. In order to attain this goal, a research program is being developed which will provide new texts, monographs, articles and research reports based upon Chinese administrative practices.

The publication of the first volume of the *Chinese Journal of Administration* was completed in July, 1963. It contains numerous articles concerning the organization, staffing, activities and goals of the Center. It is planned that this Journal will become a source of information for administrators in Taiwan and a resource of comparative information for students and scholars in other countries in East Asia.

Three case seminars have been conducted for both public and business administration faculty members of leading universities in China. A number of cases have been completed and others are in process of completion. As the number and quality of cases increases, several will be selected for publication, which will cover major substantive areas. These cases are already being used to advantage in seminars and by faculty members in teaching.

Several surveys of government activities have been completed or are underway. These surveys and research reports will form the basis from which longer range research in depth may take place later. Monographs, theoretical and comparative studies are not presently underway and in all likelihood must await the return of some of the faculty trainees now in the United States.

Library Development

A center Library has been opened in the new Center Building which was dedicated on July 5, 1963 in downtown Taipei. At present, about 2,350 volumes have been acquired with local currency funds and over 1,000 books and 150 periodicals have been ordered through the University of Michigan Library for inclusion in the Center Library.

One of the basic goals for the library is to make it the focal point of information on administration in Taiwan. With its new downtown location, it is accessible to government agencies and businesses and should be readily available for use for research, reading and seminars.

Cataloguing is progressing as new books and materials are acquired. At present the library is understaffed and requires more assistance, but a new head librarian should join the staff shortly. As soon as the staff is completed cross reference cards will be prepared to materials in the National Central Library in the Nan Hai Center, the China Productivity and Trade Center, and other universities. This will make the library the most complete resource for finding information on public and business administration in Taiwan.

Faculty Training

Five faculty participant trainees are in the United States studying at the University of Michigan. Four are in public and one in business administration. Seven others will depart by August 1963 and nine will leave during 1964. The programs of the participants have been developed in relation to the courses they will teach when they return to Chengchi University. In some cases a participant is receiving training which will allow him to teach courses which will be taken by students in both substantive fields.

Chengchi University had an established Department of Political Sciences with public administration courses but it did not have an established Department of Business Administration. In the long run this will require training for about one-third in more faculty members in business administration than will be required in public administration.

The Center for Public and Business Administration at Chengchi is only one and a half years old. Yet it has two undergraduate departments functioning, it has moved into its new downtown building, four executive development seminars, as well as seminars in finance management, local government finance administration, and research methodology and teaching techniques have been completed. Numerous development tasks remain to be accomplished but a new trend has been started in the study of public and business administration in Taiwan similar to those already underway in East Asia.

KOREAN ORPHANS

by Maj. Gen. Chan Ansuchote

Introduction

Every country in the world has always known the problem of caring for children without parents and in the public charge. In those nations in which human compassion and tenderness for the young and helpless are paramount, these orphaned youngsters are a primary concern not only for the state itself but also for religious groups and philanthropic individuals.

Because of years of foreign occupation, stringent economic conditions, and later as a result of a devastating war, the problem in Korea is particularly intense, even appalling. But it is not a neglected one by any means; the Korean Government has been dealing with it to the best of its ability—a serious and heavy burden for a country just beginning to recover from the ravages of recent conflict and struggling toward a firm economic and political basis of its own.

In addition to governmental efforts, it is important and interesting to observe how compassionate foreigners have been in making contributions, directly or indirectly, toward the care and training of these thousands of orphaned children. That the reader may better understand both the extent of the problem and the many efforts being made toward the containment and improvement of the situation, the following background and statistics are included.

The table below indicates the total number of orphans found in the Republic of Korea from the year 1947 to the present time. It will be seen that of the total population of 26 millions there are now in this country 56,960 orphans. In a country where the population growth is so rapid, it is likely that the number of these dependent children will also continue to increase.

<i>Year</i>	<i>Number of Orphans *</i>
1947	6,881
1948	7,416
1949	10,419

* The Figures shown above are those of orphans accommodated in the facilities registered at the Ministry of Health and Social Affairs, Republic of Korea.

<i>Year</i>	<i>Number of Orphans</i>
1950	24,945
1951	39,817
1952	53,964
1953	54,428
1954	54,927
1955	53,592
1956	54,829
1957	56,016
1958	57,155
1959	60,504
1960	62,607
1961	63,335
1962	56,960

Sources of the Problem

In general, children have been orphaned by different factors, namely:

- a) Broken homes, mainly caused by divorce, desertion, separation, death or hospitalization of either parent.
- b) Illegitimate birth of children who, unfortunately, are disowned by their parents.
- c) Death of their parents.
- d) Poverty of their parents, which is so extreme that parents are unable to support their own children.

In the Republic of Korea the number of children having been orphaned by the factors described under c) and d) is greater than that under a) and b).

State Responsibility

It is generally known that the State is mainly responsible for seeing that these poor orphans are given due care and proper education so that, after growing-up, they may become good citizens of their country.

In any civilised country the following standard measures are taken to help and support its orphans:

1. To provide shelter in a comfortable atmosphere and environment featuring warmth, understanding, affection, tolerance, encouragement and stimulation.

2. To provide a comprehensive treatment program in an effort to maintain health, teach habits of health and cleanliness, and correct physical and psychological disabilities.

3. To provide the opportunity to grow physically, mentally, emotionally, socially, and spiritually to their full limits of such growth. Special emphasis is laid upon their training in respect of regulations, courtesy, order, spirit of cooperation and consideration for the rights of others. Obviously these qualities are essential in any human society. Particular care is also taken to see that female orphans undergo training in a manner that will enable them to become good housewives, counselors and companions to their future husbands.

4. To-day, no one can expect to make progress unless he equips himself with knowledge and keeps abreast of the times. It is therefore necessary for the orphans to be reasonably furnished with education. Vocational training is playing an important part in developing skills for the orphans to enable them to stand on their own feet and face the future.

5. To guide and encourage the orphans to profess some religious faith in accordance with their own free will.

Accomplishments by the Republic of Korea Government

The first Korean orphanage was established in April, 1903, by Mr. Lee Pil Hwa on the outskirts of Seoul. During the Japanese occupation, this institution came directly under the Japanese Government. After the attainment of national independence, the Ministry of Health and Social Affairs of the Republic of Korea, which is directly responsible for the problem of orphans, has made immense efforts in dealing with orphans. Space does not permit me to go into details; however, law No. 912 known as the Child Welfare Law was promulgated on December 30, 1961. This law aims to secure the welfare of children so that they may grow up happy and healthy in case they are lost, separated from or abandoned by their guardians, or if their guardians are not fit to assume responsibility for bringing them up or are unable to care for them. The main contents of this legislation largely deals with the scope and practice of various child welfare institutions such as Child Guidance Clinic, Children's Home, Maternity Wards, Feeble-minded Children's Home, Home for the Blind, Deaf-mute Children, Infirm Children's Home, Crippled Children's Home, Mother's Home, Day Nursery, Children's Recreation Center, Reformatory, Street Children's Home, Boy's Trade Training

Center and other institutions for child welfare. Other agencies concerned with similar matters have also been established. A Central Child Welfare Committee has also been set up, and various functions and responsibilities of the authorities concerned with the child welfare have been clearly defined.

This law, promulgated on January 1, 1962 replaced the old one (Chosun Kamwha Ryung) which had been valid since September, 1922. The reason for the repeal of this old law was that many welfare institutions which had come into existence under this law were outmoded.

On October 15, 1962 the Ministry of Health and Social Affairs issued another Ordinance, No. 92, prescribing the standards of administration of child welfare institutions. All these measures only serve to show that the Korean Government has left no stone unturned in coming to grips with this problem of orphans. It is of interest to note the efficiency and devotion with which the Korean authorities concerned at all levels have been grappling with the problem.

Adoption and Foster Care Program

One of the interesting documents worth mentioning is "The Program of Promotion of Brotherly Love with Regard to Child Adoption and Foster Care" prepared by the Children's Section of the Women's Bureau, Ministry of Health and Social Affairs. The purpose of this program is to promote child welfare, to correct the poor practices that arose with unilateral dependence of welfare service on institutions, and to enable all those who are qualified to be helped through the means of normal family life to realize and demonstrate their abilities in society, as members of society, through adoption and foster care. Foster care program was started from 1962. The achievement by this program is shown below and shows the number of children placed in homes by adoption or foster care from institutional care.

Year	Home care	Paid foster care	Non-paid foster care	Working home	Adoption	Other	Total
1962	6,995	1,734	1,274	658	1,057	1,098	12,818
1963 (end of April)	1,184	370	201	96	312	75	2,238
Total	8,179	2,104	1,477	754	1,369	1,173	15,056

The Training of Social Workers

In many countries institutional orphans are treated by specialists. In order to fill this requirement, beginning in 1957, social leaders and social workers were trained in several educational organizations and training institutes.

The following table shows the number of persons trained in social work.

Year	Leaders	Workers	Officials	Nurses	Others	Total
1957	—	50	—	—	—	50
1958	72	—	29	—	—	101
1959	237	32	53	—	—	322
1960	93	15	36	54	59	257
1961	25	307	18	—	42	392
1962	—	141	262	—	—	403
1963	—	—	206	—	—	206

After the military revolution, the government changed the policy from the short-period training program to a long-term period, emphasizing the social work course in universities, and there were 147 graduates in 1962. Within five (5) years, the government is planning to secure approximately 3,000 qualified social workers.

The Training of Orphans

The training of orphans began to take shape when, in 1953, the ROK Government was given financial aid by the UNKRA and with that aid it put up a building at Sosa. This building provides both a training ground and a dormitory. Thus began the first institution for the training of Korean orphans.

Later, on August 2, 1957 the name of this institution was changed to the Central Boys' Vocational Training Institute. Among the training courses offered to the orphans and the destitute at this institute are:

- Agriculture and animal husbandry
- Horticulture
- Iron-works
- Carpentry
- Barbering
- Printing
- Radio Mechanics
- Plastic making
- Commercial painting
- and
- General drafting

After one year of training at the institute, thus completing its full course, the orphan will be helped by the institute in finding employment.

Perhaps it is of interest for the Thai people to know that Thanpuying Vichitra Dhana-rajata, wife of the Prime Minister of Thailand, who takes deep interest in the field of social welfare took the opportunity to visit this Institute on May 18, 1963. On this occasion Thanpuying donated a sum of approximately 240 U.S. dollars to the Institute.

Foreign Assistance

It is known that many foreign philanthropists and agencies have voluntarily contributed to the improvement of the lot of the orphans in the Republic of Korea. Among these are:

1. The Christian Children's Fund Inc.
2. The World Vision, Inc.
3. Everett Suranson's Evangelistic Association.
4. Unitarian Service Committee of Canada.
5. Foster Parents Plan.
6. National Catholic Welfare Conference.
7. Korea Church World Service.
8. Cooperation American Remittance to Everywhere.
9. Friends of International Social Service.

In addition, the forces from many nations under the United Nations Command have also offered their positive contribution to this humanitarian work. They are indeed playing an important part in their service to humanity by giving various forms of assistance to the ROK orphans. Some of the children have been adopted and sent to study in the United States and other countries. These acts of humanity have helped many poor orphans to enjoy a new life and hope and have been animated solely by the desire to help, brought about by generous and warm hearts representing the love of humanity with never a thought of material gain or glory. Indeed, this is a real symbol of mutual friendship and cooperation.

SUMMARY

THE PRIME MINISTERSHIP DURING THE REVOLUTIONARY PERIOD: A STUDY OF THE MEASURES CREATING LEADERSHIP IN GOVERNMENT

by *Choop Karnjanaprakorn*

This article is the first of a series of six (later to be published in book form) on the Government of Thailand during the present period, the so-called "Revolutionary era". It consists of an examination and analysis of the measures devised and used for maintaining and strengthening leadership of government, which is in effect, the Prime Minister, Field Marshal Sarit Thanarat.

It is evident that, since his ascendancy to the power in October 1958, Field Marshal Sarit Thanarat has become immensely popular as a leader and prime minister, and has attained a color and status that actually mark him off from all of his predecessors. In this study, the author bases his research largely on information contained in the speeches of the prime minister himself. His central proposition that "speech is an expression of the mind", thus resembles the legal assumption that "action indicates intention". However, he has purposely refrained from analyzing the significance of factors such as personality, attitudes, and administrative behavior for he contends that such attempt would require information that could be obtained only from a very close relationship and proximity to the man for an extended period of time. Since this has never been possible for the author, he wishes to forego such a venture for the present.

In this introductory chapter, the author describes generally the importance of the Revolution and its aftermath, as well as the prime minister's role and leadership from the outset to the present time. He also points out that, despite the principle of collective responsibility of the government, the prime minister is actually the true leader of the cabinet. This factor provides a major difference between the prime minister's authority during the revolutionary period and a normal political period.

As regards the measures supporting and strengthening governmental leadership, the government is invested with revolutionary power by the law in order to maintain administration. The pledge of the Revolutionary Government to safeguard the throne and perpetually to cherish the kingship as chief of the state and symbol of the Thai nation adds another significant factor to the strength of its leadership. Of the utmost importance, however, is the Article 17 of the interim

Constitution, which specifically invests absolute authority in the prime minister, after securing an approval of the cabinet, to deal with any act considered seriously detrimental to the peace and security of the nation and the throne. Obviously enough, these measures enable the prime minister to exercise his leadership to the fullest extent and, accordingly, to exert effectively his influence over his government and the society as a whole.

Nevertheless, it must be noted that the revolutionary administration, which has been in existence since October 1958, is to continue only temporarily. It is considered as an opportunity to abolish all evil circumstances detrimental to the growth of the country, and for laying the ground rules of, and cementing a basis for, positive democracy in the society, as will be provided for in the Constitution to be drafted.

Moreover, one may appreciate better the prime minister's desire and intention for the improvement of society if his philosophy of administration is brought into consideration. As a matter of fact, the prime minister's administrative ideology is eclectic, but one of his important administrative principles is the concept of paternalism. He maintains, after having weighed the many factors involved, that the paternalistic form of government is still essential and beneficial to Thai society. He has stressed at various occasions the importance of this ancient Thai philosophy, which calls for a cordial, family-like relationship between the government, i.e. the officials, and the people in general. As a consequence, the prime minister himself has made numerous trips up country to the more remote regions for observing the welfare of the villagers. Indeed, this attitude, according to the author, provides a basic difference between the present prime minister and his predecessors, as well as the prime ministers of other democratic countries. This action on the part of the prime minister, it is maintained, helps to bridge the gap between the government and the people, which would otherwise exist during the revolutionary period in the absence of well developed political parties.

In his conclusion, the author points out that the role of the prime minister has gradually developed to an ever increasing degree from a powerful military leader to a learned politician and an efficient chief executive. In subsequent chapters, he will examine those measures creating and supporting leadership of Prime Minister Sarit Thanarat in the political, economic, social and military spheres respectively.

Arsa Meksawan

SUMMARY

MUNICIPAL TAX REVENUE IN THAILAND

by *Prim Munglang*

This article deals with the income of municipalities in Thailand especially the income from tax sources. Although the income of Thailand is increasing, municipalities at present have insufficient income to cover their expanding activities.

There are five major sources of municipal revenue: taxes; fees, fines and charges; property income; subsidy; and miscellaneous income. Of these, taxes provide the most revenue.

Currently, there are twelve categories of taxes which the National Government has authorized the cities to collect. Of the total revenue from tax resources for all cities, about 70 percent is collected by the Bangkok Municipality alone. The list below shows major taxes in order of their importance: business tax, property tax, purchasing and gasoline tax, automobile tax, entertainment duty, beverage tax, local maintenance tax, signboard tax, rice export duty, butchery duty and gambling tax.

Municipal taxes are collected either by the municipality itself or by the central government which will then allocate a designated percentage to the municipality. While land and property tax, signboard tax, local maintenance tax, butchery duty and gambling tax are collected directly by municipalities, the other tax revenues are levied by various units of the central government. The method of municipal taxation may thus be described as a mixed system in which both the central authorities and municipal officials participate.

The author points out that yield from taxes which is the principal source of municipal revenue, is unusually low in Thailand. Therefore, the municipality has to depend on a yearly subsidy from the central government. This subsidy constitutes not less than 23 percent of the total revenue. Since the local expenditures are limited by the yearly revenue, municipal progress is hindered and the administration of city government becomes more or less under the direct influence of the central government. When the autonomy of the local government decreases, the democratic way of administration tends to be weakened. The writer suggests that the problem

may be solved partly by giving to the municipalities a larger share of taxes collected by the central government. According to the author's estimation, with only a 10 percent addition, the municipal revenue will increase not less than 65,000,000 bahts per year. In this way, the central government's subsidy may be eliminated. The burden of the central government will, therefore, be decreased and the autonomy and responsibility of the local government improved.

In the author's concluding opinion, the amount of local income may be increased through the improvement of property assessment method; by redistributing the automobile revenue collected largely by the city and town municipalities to other smaller ones; permitting the cities to levy other kinds of taxes, especially the special assessments which are widely accepted as a necessary and just in many developed countries.

Kattiya Karnasuta

SUMMARY

PROBLEMS CONCERNING THE ADMINISTRATION OF PUBLIC AFFAIRS

The All-Executive Development Seminar was held at the Bangsaen College of Education, Chonburi Province, under the auspices of the Institute of Public Administration, Thammasat University, from February 11 to 14, 1963. At this seminar, the participants discussed certain factors illustrative of problems underlying the administration of governmental affairs, and ways and means of solving these problems.

In our opinion, a digest of this discussion will be of interest and value to our readers. Accordingly the texts of these problems are published herein in their entirety, and a cursory description of each provided as follows:

1. Responsibility of government officials. It is generally felt that there is a serious lack of a sense of responsibility on the part of government officials pertaining to the performance of their functions. This irresponsibility seems to have derived from weaknesses in the system of administration, the socio-economic environment, and, above all, the traditional habits and background of the officials themselves. Proposals for solving this problem include: modification of the administrative system and procedures, the introduction of the newer concepts of "positive personnel management", and the inculcation of the sense of obligation to the public on the part of the officials.

2. Allowances and expenses on official trips inside the country. The inept handling of the expenses of government servants taking official trips to places within the country exposes another problem. This situation may be partly attributed to the petty rules and regulations issued by the government regarding the handling of such expenditures. For instance, every official who has made a trip within the country is required by government regulations to attach all receipts for money expended in order to obtain reimbursement. The complex formalities entail unnecessary paperwork and frequently prove irksome to the officials. It was agreed, therefore, that the system be simplified and that expenditures in lump sum for each trip be granted, so as to do away with the many petty rules and regulations.

3. Red-tape in administration. The problem of "red-tape" in administration is another serious one. Generally, the causes for administrative red-tape comprise minor, and often unrec-

essary rules and regulations; unsuitable working procedures; inadequate workflow; poor organization; unqualified and irresponsible staff; and other outmoded patterns. Possible means for "cutting the tape" include: "streamlining" existing administrative system; work simplification; proper delegation of authority; and improvement of coordination and communication system, both within and without the organization.

4. Economy in administration. The problem of economy is perennial to all administration. It is normally desired by every administrative organization. But, in the executives' judgment, governmental operation is still far from economical which is due to various factors such as inappropriate utilization of human resources, overstaffing, and weaknesses in the administrative system. Until these factors are improved, inefficiency and uneconomy in the administration of the country will continue unabated.

5. Training of subordinates. The inadequate training of subordinate officials weakens further the administration. Superior officials generally are unqualified for the job of training their subordinates. This may be due to a lack of knowledge, a lack of interest or a lack of time. The problem is complicated further by the fact that many subordinate officials do not have interest or enthusiasm in their job performance and consequently care little about improving themselves. In this regard, recommendations for remedying the situation emphasize the importance of training of superior officials to the extent that they realize their responsibility for the training of their subordinates.

6. Competency and Ability of Public Officials. The last problem discussed at the Executive Seminar was how to develop competency of government officials. The problem is no less crucial than complex. However, it is suggested that in order to rectify the situation, certain personal factors and economic situation of public officials must be taken into consideration. Moreover, administrative system and environment as well as other surrounding circumstances must be improved. Besides, an active training program, including the developing of individual officials, must be adopted and carried out continually, unceasingly, and relentlessly.

Pensri Vayavananda

แนะนำหนังสือ

INTRODUCING BOOKS

สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพกับกระทรวงมหาดไทย
โดย ร.ต. อัครกฤษณ์ นรนิติผดุงการ ร.น., พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหา
วิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2505, 30 + 473 หน้า (อยู่ในระหว่างจัดพิมพ์)

หนังสือเล่มนี้เป็นวิทยานิพนธ์ที่เสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรม
ศาสตร์ ตามหลักสูตรชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อเดือนตุลาคม 2505

ท่ามกลางการแผ่อิทธิพลต่ออิทธิพลอำนาจนิยมของมหาอำนาจตะวันตกเข้ามาในดิน
แดนแหลมทองในระหว่างรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 4) และ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้ก่อให้เกิด
ผลกระทบกระเทือนถึงฐานะและดินแดนของประเทศไทยหลายประการ เป็นเหตุให้รัฐบาลไทย
ในขณะนั้นต้องประสบกับอุปสรรคและปัญหาความกดดันต่างๆ ทั้งทางการเมืองและการปกครอง
ทั้งภายในและภายนอก ซึ่งเป็นความจำเป็นที่ประเทศไทยจำต้องรีบทำการปรับปรุงตัวเองให้
อยู่ในฐานะที่จะสามารถรักษาความเป็นเอกราชของชาติไว้ให้ได้ที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ระยะเวลา
ดังกล่าวจึงนับว่าเป็นหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญต่อความดำรงอยู่ของชาติไทย และด้วยเหตุผลดัง
กล่าว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้กำหนดนโยบายให้มีการปฏิรูปการปก
ครองประเทศเสียใหม่อย่างชนิดที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการ “พลิกแผ่นดิน” ที่เดียว และได้ทรง
มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ดำรงตำแหน่ง
เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2435 เพื่อรับผิดชอบดำเนินการแก้ไขระบอบ
การบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

หนังสือเล่มนี้ได้พรรณนาถึงบทบาทของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ในฐานะ
เป็นผู้ทรงวางรากฐานของกระทรวงมหาดไทย และได้กำหนดหลักการบริหารราชการของประเทศ

ที่ทันสมัย เป็นการสร้างเสริมความมั่นคงให้แก่ประเทศชาติเป็นอันมาก ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เรื่องโดยละเอียดตั้งแต่ภาคที่สองถึงภาคที่สี่ รวม 9 บทด้วยกัน นอกจากนั้น ยังได้แสดงให้เห็นลักษณะและวิธีการทำงานของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ตลอดจนการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำในการบริหารราชการของพระองค์ได้อย่างชัดเจนอีกด้วย

ในการปฏิรูประบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้น ผู้อ่านจะได้ทราบถึงวิธีดำเนินการปฏิรูปหน่วยราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดรูปการปกครองแบบเทศาภิบาลซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียด ยิ่งกว่านั้น ยังได้ชี้ให้เห็นวิธีการปรับปรุงระเบียบการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย อาทิ เช่น การสำรวจหาเจ้าหน้าที่ บัณฑิตและบุคลากรทั้งหลายที่จะใช้เป็นเครื่องมือบริหารให้เพียงพอับความต้องการของทางราชการ การวางระเบียบการปฏิบัติภายในให้รัดกุม และการควบคุมการปฏิบัติราชการให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายที่ต้องการอันเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งพระปรีชาสามารถของเสด็จในกรมฯ ทำให้ทรงได้รับการยกย่องจากพระพุทธเจ้าหลวงว่าทรงเป็น “เพชรประดับมรกต” แห่งราชสำนัก และเมื่อไม่นานมานี้ องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติก็ได้ยกย่องให้พระองค์ทรงเป็น “บุคคลสำคัญของโลก” คนหนึ่งด้วย

ในตอนที่ว่า สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพทรงถึงพร้อมด้วยลักษณะแห่งความเป็นผู้นำที่สิ้นนั้น ผู้เขียนได้บรรยายถึงวิธีการปฏิบัติราชการของพระองค์ ซึ่งประกอบด้วยวิธีการวางแผนงานที่ดี และการวินิจฉัยสั่งการที่รอบคอบและมีประสิทธิภาพตลอดจนวิธีการอื่น ๆ อีกหลายประการ สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้ทรงยึดมั่นในปรัชญาของการปกครองที่ว่า ความผาสุกของราษฎร เป็นความปรารถนาที่ยิ่งใหญ่ และสิ่งที่ได้ทรงปฏิบัติอย่างสำคัญในระยะเวลาดังนั้นเป็นหัวเลี้ยวหัวตอหนึ่ง ก็คือการเปลี่ยนอุดมการณ์ทางการเมืองเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลต่อประชาชน จากรัฐตำรวจโดยตรงมาเป็นรัฐสวัสดิการ โดยยึดถือการทำนุบำรุงประชาชนให้มีความเป็นอยู่ดี และให้มีส่วนร่วมในการปกครองบางประการ ประกอบกับการคุ้มครองปกป้องประชาชนด้วยการปราบปรามโจรผู้ร้าย และรักษาศีลธรรมอันดีของสังคม เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หนังสือเล่มนี้นอกจากจะเป็นการเสนอพระประวัติและผลงานของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส เกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงแก้ไขหน่วยราชการบริหารของกระทรวงมหาดไทย ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค แล้ว ยังเป็นผลงานทางวิชาการที่ดีเยี่ยม ซึ่งผู้แนะนำรัฐศึกษาที่มีเกียรติได้แนะนำนักศึกษา เรื่องนี้ต่อท่านผู้อ่านทั้งหลาย และขอว่า ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ทำการพิจารณาศึกษา และวิเคราะห์ให้เห็นลักษณะและกรรมวิธีการปฏิบัตินิติศาสตร์ของสมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส ตามแบบอย่างทางตะวันตกมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ทรงบรรลุผลสำเร็จอย่างไรบ้างเป็นตอน ๆ จึงนับว่าเป็นหนังสือที่มีค่าควรแก่ความสนใจเป็นอย่างยิ่งสำหรับ การศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ไม่เพียงแต่เท่านั้น สำหรับผู้อ่านซึ่งเป็นนักศึกษายังจะได้รับ ประโยชน์จากระเบียบวิธีการเขียนนิพนธ์ที่ดีจากผลงานของผู้เขียนผู้นี้อีกด้วย ทั้งในด้าน การกำหนดเค้าโครงเรื่อง การวางรูปนิพนธ์ การเสนอรายงาน และเชิงอรรถ ตลอดจน การสรุปเรื่อง และการวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนได้ใช้ความพยายามและระมัดระวังในการ เรียบเรียงอย่างดียิ่ง นับว่าได้เสนอชีวิตประวัติและผลงานของนักรัฐประศาสนศาสตร์คนสำคัญของ ชาติไทย ผู้ซึ่งได้รับการยกย่องให้เป็น “บุคคลสำคัญของโลก” และได้รับพระนามว่า “เพชรประดับมงกุฎ” และ “บิดรแห่งกระทรวงมหาดไทย” ตั้งแต่ประสูติจนกระทั่งสิ้นพระชน ายุขัย

โดยความรู้ถึงคุณค่าของผู้แนะนำหนังสือเล่มนี้ ใครจะได้เห็นผลงานชิ้นนี้ได้รับการ จัดพิมพ์เผยแพร่ให้กว้างขวางออกไป เช่น หนังสือที่ดัดแปลง หรืออย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีว่า ในปัจจุบัน ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำลังดำเนินการจัดพิมพ์ หนังสือเรื่องนี้อยู่แล้วและคงจะเสร็จเรียบร้อยในไม่ช้า

เสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์

สารบัญฉบับนี้

THESIS ABSTRACTS

THE ROYAL THAI RAILWAY POLICE: THEIR ROLE IN PASSENGER SAFETY

by *Pol. Lt. Col. Pravat Patchimsawat*

This study concerns the role of the Royal Thai Railway Police with respect to their role as guardians of railway passenger safety. The problem of passenger safety and the proper responsibility of the railway police therein was dramatically illustrated on July 8, 1961. On that day a northern express train derailed at Lumpang Province killing twenty-three persons and seriously injuring sixty, including two railway policemen. The train engineer was subsequently sentenced to ten years in jail for negligence. The role and responsibility of the four railway polices, traveling with the train vis-a-vis the engineers negligence was never resolved.

This study deals with the establishment of the railway police, the rationale for their establishment, and their functions and responsibilities in maintaining passenger safety. And, finally, it makes certain suggestions and recommendations with respect to what their proper authority should be in guarding passengers and what the relationship should be between police and railway operating personnel.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : อำนาจหน้าที่ของกองตำรวจรถไฟ : การศึกษา
วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของ
ผู้โดยสาร
โดย พ.ต.ท. ประวิทย์ บัณฑิตศักดิ์ B.A.,
รป.ม. (เกียรตินิยม "ดี")
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506
(ภาษาไทย 8 + 105 + 2 หน้า)

**IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL ECONOMIC DEVELOPMENT PLAN
OF THAILAND: A CASE STUDY OF THE INSPECTION PERFORMANCE
IN AGRICULTURE AND COOPERATIVES IN 1961**

by Pol. Capt. M.L. Prasiddhisilp Singhara

National economic development, in simple terms, relates to an increase in national production, the betterment of the educational system, ample health centres, housing and nourishment of the population. These development needs are the foundation of good government and will lead to progress in political, economic and social welfare, and bring increased happiness to the populace.

With these ends in view, the present Government has undertaken the task of developing the economy of the nation by setting up various development projects, the first of which was initiated in B.E. 2504.

The success of each depends on the control and coordination between planners and the executors. Because the value and the success of each project has to be judged by an expert, H.E. the Prime Minister has appointed project assessors (inspectors) in the fields of agriculture, cooperatives, industries and energy, communications, commerce and public health. These inspectors have the task of assessing the value of each project and reporting on the success and/or failure of each.

A study of the results of these assessments in agriculture and cooperatives yielded the following results:

I. Problems concerning the working of the assessment board

Assessment of the value of projects under the national economic development program was initially not considered to be necessary and was not at the beginning included in the programme. It was inevitable that works on assessment would meet with multiple problems because there was no previous planning for work of this kind. Problems which have subsequently been encountered concern the execution of the work, budgets of the assessment board, and problems of personnel.

II. Problems concerning the execution of work

The appointment of assessors has been done in a haphazard manner. Most of the

assessors are officials of the ministry directly interested in the project. Some are officials in the Office of Prime Minister who are fully occupied in their jobs and cannot spare the time for work on assessment.

III. Problems concerning budgets

There is no fixed budget for inspection work. Funds come from reserved accounts and the amount is about half of what is necessary for work on assessment. It is, thus, inevitable that work on assessment is intermittent and detailed assessment impossible.

IV. Problems of personnel

It is of course important that those who assess the value of a project be conversant in the subject-matter and understand the problems of the work they undertake to assess. A lack of qualified personnel has been an obstacle in the working of the assessment board.

V. Problems concerning reports of assessors

It is important that reports prepared by assessors be studied and analysed before being submitted to policy makers for consideration. Reports are invariably long and when they are submitted without study and analysis by experts beforehand, they are of no use whatsoever to the policy makers or planners.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : การปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ :
บทศึกษาเฉพาะกรณีการตรวจสอบผลปฏิบัติตาม
แผนและโครงการด้านเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ.

2504

โดย ร.ต.อ. น.ถ. ประดิษฐ์ศิลป์ สิงหราช

จศ.บ., รป.ม. (เกียรตินิยม "ดี")

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506

(ภาษาไทย 9 + 146 + 3 หน้า)

**COMMODITY STANDARDIZATION IN THAILAND:
A STUDY OF ITS ORGANIZATION AND ITS FUNCTIONS
AT THE FIRST STAGE OF ITS OPERATIONS**

by Sonk Sihazit

Thailand, by virtue of her soil and her climate, is one of the world's principal agrarian production regions. By far the majority of her population depends primarily upon agriculture which, however, is mainly produced for her own requirements, and secondarily upon industry and export. As in prewar year, the postwar exports of Thailand are still concentrated in four major commodities: rice, rubber, tin and teak. Rice has always been Thailand's leading export. The exports of tin and teak have been declining while rubber has made small gains. The production of other upland crops, such as maize, tapioca, jute and kenaf, castor and mungbeans has been steadily increasing and will become very important export products in the near future.

But one of the most important problems which Thailand is facing is the quality of the above mentioned goods. When they are exported, they are always mixed, camouflaged, reconditioned or modified in some way so that the specifications differ from those described in the standards certificate. For these reasons, if these deficiencies, which occur too frequently, are not remedied, Thailand will eventually lose much of her markets in foreign countries. This fear caused the enactment of a law governing export standards, called the "Export standards Act B.E. 2503 (1960)". According to this law, various kinds of commodities are to be standardized.

As commodity standardization is very new to Thailand, and it has not been studied by any one before, the writer decided to select this topic and began to study the organizations created by this law in order to clarify and to solve the problems. In this study some suggestions are also given as a guide to improve and to eliminate operational short-comings.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : การจัดและควบคุมมาตรฐานสินค้าขาออกของประเทศไทย :
การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการจัดองค์การและการวาง
ระเบียบงานในระยะเริ่มงาน
โดย สง สวัสดิ์ทิพย์ ข.บ., รป.ม.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506
(ภาษาไทย 9 + 238 + 6 หน้า)

ข่าวเด่น

INSTITUTE NEWS

ในระยะระหว่างรอบสามเดือนที่แล้วมานี้ มีข่าวคราวที่น่าสนใจเกี่ยวกับกิจการของ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ดังต่อไปนี้ :-

Professor Karl F. Schuessler คณบดีคณะสังคมวิทยา แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียนา สหรัฐอเมริกา ได้เดินทางมาประจำทำงานที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะที่ปรึกษาทางสถิติของ ฝ่ายวิจัย ตามสัญญาความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยอินเดียนาและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยมีกำหนดเวลาประมาณ 3 เดือน นอกจากดำรงตำแหน่งคณบดีแล้ว Dr. Schuessler ยังเป็นที่ปรึกษาของ National Science Foundation in Sociology and Social Psychology, Washington D.C. และ Associate Editor ของ American Journal of Sociology และเป็นผู้ช่วย Associate Editor ของ American Sociological Review ทั้งยังเป็นผู้เขียนหนังสือทางด้านสถิติ และเป็นผู้เรียบเรียงหนังสือเกี่ยวกับอาชญากรรมวิทยาอีกหลายเล่ม

อาจารย์ระพี แก้วเจริญ ซึ่งได้รับทุน ICA ตามสัญญาความช่วยเหลือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยอินเดียนาและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2503 ไปศึกษาวิชาการปกครอง (Government) โดยเฉพาะทางด้านวิธีการวิจัย (Research Methodology) ในมหาวิทยาลัย New Hampshire สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญา M.A. และเดินทางกลับมารับตำแหน่งอาจารย์ประจำฝ่ายวิจัย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ศกนี้

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2506 อาจารย์ ดร. อมร รักษาดัตย ซึ่งได้รับเชิญไปทำการวิจัยร่วมกับคณะศาสตราจารย์จากประเทศต่าง ๆ 3 ประเทศ เกี่ยวกับการรัฐประศาสนศาสตร์ เปรียบเทียบ ณ East-West Center มหาวิทยาลัยฮาวาย ได้เดินทางกลับประเทศไทยและประจำทำงานตามเดิมแล้ว ผลงานของอาจารย์ ดร. อมร นับว่าเป็นความสำเร็จอันน่าภาคภูมิใจอย่างยิ่งของคณะ ฯ

ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2506 Mr. William B. Berg ที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกันประจำฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ ได้เดินทางกลับสหรัฐอเมริกา หลังจากที่ได้ประจำทำงานอยู่กับคณะ ฯ

เป็นเวลาประมาณ 3 ปี Mr. Berg เป็นผู้มีความซื่อสัตย์และมีความตั้งใจจริงในการทำงาน นับว่าเป็นกำลังอันสำคัญส่วนหนึ่งของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ การจากไปของ Mr. Berg จึงก่อให้เกิดความอาลัยแก่ผู้ร่วมงานทั้งในและนอกคณะฯ ตลอดจนบรรดาเพื่อนฝูงผู้รู้จักคุ้นเคยทั่วไปเป็นอย่างมาก ในลำดับถัดมา Dr. Woodworth G. Thrombley หัวหน้าคณะที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกา ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ก็ได้เดินทางกลับไปเยี่ยมบ้านที่สหรัฐอเมริกาเป็นเวลา 6 สัปดาห์ และในวันที่ 22 กรกฎาคม ศกเดียวกัน Mrs. Betty S. Bailey เลขาธิการประจำคณะที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกาก็ได้เดินทางกลับสหรัฐอเมริกาด้วยอีกผู้หนึ่ง โดยมี Mrs. Barbara A. Wolfe เข้ารับทำหน้าที่แทนต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้กรุณานำคณาจารย์ และข้าราชการของคณะฯ ไปเยี่ยมชมกิจการและรับประทานอาหาร ณ สถานพักฟื้นผู้ติดยาเสพติดให้โทษ ของกรมประชาสงเคราะห์ ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2506 ในการนี้ คุณสุจินต์ พาณิชการ ผู้อำนวยการสถานพักฟื้นฯ ได้กรุณาให้การต้อนรับอย่างดียิ่ง ซึ่งทางคณะฯ ขอแสดงความขอบคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้ด้วย

อนึ่ง ในรอบสามเดือนที่ผ่านมา กิจกรรมด้านการฝึกอบรมของคณะฯ นับว่าได้ขยายเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ทั้งในด้านปริมาณและขอบเขตของงาน ซึ่งจะได้ประมวลไว้โดยสังเขปดังต่อไปนี้

ระหว่างวันที่ 8-21 พฤษภาคม 2506 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรมการปกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน ได้จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการส่วนกลางระดับหัวหน้าแผนก รุ่นที่ 2 จำนวน 20 คน ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีอาจารย์ของคณะฯ ให้ความร่วมมือไปเป็นผู้นำอภิปรายหลายท่านด้วยกัน ได้แก่ อาจารย์ ปถม ชาญสวรรค์ ในหัวข้อเรื่อง “การดำรงปัญหาและการอภิปรายเพื่อแก้ปัญหา” อาจารย์ ธวัช ฉัตรเนตร เรื่อง “หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา” และ “การตั้งงานและการประสานงาน” อาจารย์ กริช เกตุแก้ว เรื่อง “การควบคุมและตรวจตรางาน” “มนุษย์สัมพันธ์” และ “การ

สอนแนะและการพัฒนาตัวบุคคล” อาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ เรื่อง “หลักการบริหารงาน” “การวางแผนงานและการจัดรูปงาน” และ “ภาวะสร้างสรรค์” และอาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ เรื่อง “ศิลปการเกลี้ยกล่อม”

ในวันที่ 22 กรกฎาคม - 9 สิงหาคม ศกเดียวกัน ก็ได้มีการฝึกอบรมข้าราชการระดับหัวหน้าแผนกในสังกัดเดียวกันอีก เป็นวันที่ 3 โดยมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมรวม 25 คน และอาจารย์ของคณะฯ ที่ได้กล่าวนามมาแต่ได้เป็นผู้ร่วมในการนำอภิปรายด้วย

กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ได้จัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับการบริหารโรงพยาบาลสำหรับนายแพทย์ผู้อำนวยการโรงพยาบาล ในสังกัดกรมการแพทย์วันที่ 4 ธ.ค. ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตำบลแหลมฉบัง อำเภอกีรีราชา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 21-30 พฤษภาคม 2506 นายแพทย์ผู้เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนั้นมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 17 คน อาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่ได้รับเชิญไปเป็นผู้นำอภิปรายได้แก่ อาจารย์ ชวดี ฉัตรเนตร เรื่อง “การควบคุมงาน” “การตั้งงาน” “การแก้ปัญหาคนทำงาน” “การร้องทุกข์และล้มภาชน” และ “มนุษย์สัมพันธ์” อาจารย์ กริช เกตุแก้ว เรื่อง “การแนะและพัฒนาศักยภาพ” อาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ เรื่อง “การจัดรูปงาน” “การวางแผนงาน” “ภาวะสร้างสรรค์” และ “การปรับปรุงงาน” และ อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ เรื่อง “การปลุกใจและการบำรุงขวัญ” และ “ลักษณะผู้นำ”

กรมการปกครอง ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารในระดับผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นวันที่ 4 ธ.ค. ที่ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตำบลแหลมฉบัง อำเภอกีรีราชา จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 3 มิถุนายน-3 กรกฎาคม 2506 ผู้เข้าร่วมการสัมมนาประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดกำแพงเพชร เชียงราย ตาก นครพนม นครสวรรค์ น่าน ปทุมธานี พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ร้อยเอ็ด ลพบุรี ลำปาง ลำพูน ศรีสะเกษ สิงห์บุรี นนทบุรี สุรินทร์ อุดรธานี อุดรดิตถ์ กับผู้อำนวยการส่วน 2 คน และผู้ตรวจราชการกรมการปกครองอีก 4 คน รวมทั้งสิ้น 28 คน ในการนี้กรมการปกครองได้เชิญศาสตราจารย์และอาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ไปร่วมบรรยายในหัวข้อวิชาต่อไปนี้ คือ ศาสตราจารย์ ดร. มานัย หุตะนันท์ เป็นผู้อภิปรายเรื่อง “การควบคุมงาน” และ “การจัดทำรายงาน

เสนอต่อประชาชน” อาจารย์ ปถม ชาญสรวรค์ เป็นผู้ชี้แจงเกี่ยวกับการดัดมมนาแบบชินติเคท และเข้าร่วมกลุ่มผู้เข้าดัดมมนาเพื่อพิจารณาปัญหา และร่วมอภิปรายเพื่อเสนอความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงงานจังหวัด อาจารย์ ธวัช ฉัตรเนตร นำอภิปรายเรื่อง “การฝึกอบรมข้าราชการ” และเป็นวิทยากรเรื่อง “การวินิจฉัยสั่งการ” อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสรวรค์ เป็นผู้ร่วมชี้แจงเรื่อง “การแนะนำหัวข้อวิชา” และนำอภิปรายเรื่อง “การวางแผนงาน” อาจารย์ กฤษ เกตุแก้ว เป็นวิทยากรเรื่อง “มนุษย์สัมพันธ์” และ “การควบคุมงาน” อาจารย์ นวนิตย์ อินทรามะ เป็นวิทยากรเรื่อง “การจัดทำรายงานเสนอต่อประชาชน” และอาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ เป็นวิทยากรเรื่อง “การมอบอำนาจหน้าที่”

นอกจากนี้ กรมการปกครองยังได้จัดให้มีการฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอรุ่นที่ 6 ขึ้น ณ สถานที่แห่งเดียวกัน ในระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม-10 สิงหาคม 2506 โดยมี ปลัดจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอซึ่งเป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ จากจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน แม่ฮ่องสอน กับปลัดจังหวัดและนายอำเภอภาคใต้ในเขตจังหวัดนครราชสีมา สงขลา ชุมพร ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ภูเก็ต ระนอง และสุราษฎร์ธานี รวมทั้งสิ้นเป็นจำนวน 59 คน ในการนี้ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความร่วมมือโดยส่งอาจารย์ไปเป็นผู้นำอภิปรายในหัวข้อวิชาต่างๆ อีกเช่นเคย กล่าวคือ อาจารย์ ปถม ชาญสรวรค์ นำอภิปรายเรื่อง “การฝึกอบรมข้าราชการ” อาจารย์ ธวัช ฉัตรเนตร เรื่อง “การควบคุมงาน” อาจารย์ กฤษ เกตุแก้ว เรื่อง “วิธีการฝึกอบรมข้าราชการ” และอาจารย์ ดร. อาษา เมฆสรวรค์ เรื่อง “การวางแผนงาน” “การมอบอำนาจหน้าที่” และร่วมชี้แจงเรื่อง “การแนะนำหัวข้อวิชา” อีกด้วย

หลังจากที่กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการประชุมดัดมมนาพัฒนาผู้บริหารในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดที่วราชอาณาจักรวม 4 รุ่น และการฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอรวม 5 รุ่น โดยความร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว ก็ได้จัดให้มีการดำเนินการติดตามผลการดัดมมนาและการฝึกอบรมดังกล่าว โดยได้ขอเชิญให้ ศาสตราจารย์ ดร. มადัย หุระนันท์ คณะบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์และอาจารย์ ปถม ชาญสรวรค์ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะฯ เป็นเจ้าหน้าที่เดินทางไปดำเนินการสำรวจเพื่อติดตามผลการฝึกอบรมในจังหวัดภาคใต้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ทางฝ่าย

มหาดไทย คือจังหวัดสงขลา บัตตานี ยะลา และนราธิวาส คณะเจ้าหน้าที่ได้ออกเดินทางจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2506 และได้เดินทางกลับเมื่อวันที่ 23 เดือนเดียวกัน

การประชุมฝึกอบรมข้าราชการกรมราชทัณฑ์ วันที่ 3 ซึ่งเป็นการฝึกอบรมข้าราชการชั้นโทและชั้นตรี ประจำภาคเหนือของกรมราชทัณฑ์ ในระหว่างวันที่ 24-28 มิถุนายน 2506 นั้น กรมราชทัณฑ์ได้เชิญอาจารย์ ปถม ชาญณรงค์ ไปเป็นผู้นำอภิปรายกลุ่มและนำอภิปรายรวม อาจารย์กรีฑ เกตุแก้ว นำอภิปรายเรื่อง “มนุษย์สัมพันธ์” และอาจารย์ชิตติยา กรรณสูต เรื่อง “การฝึกอบรมข้าราชการ”

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้จัดให้มีการประชุมอบรมข้าราชการระดับสหกรณ์อำเภอ และพนักงานสหกรณ์ตรีประจำปี 2506 จำนวน 80 คน ในระหว่างวันที่ 15-26 กรกฎาคม 2506 ณ ศูนย์ฝึกอบรมการสหกรณ์ ถนนพิษณุ อำเภอกุดสิต พระนคร อาจารย์ผู้ได้รับเชิญไปบรรยาย ได้แก่ อาจารย์กรีฑ เกตุแก้ว ในหัวข้อเรื่อง “การประสานงาน”

ในวันที่ 17 กรกฎาคม 2506 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี ได้จัดให้มีพิธีเปิดการฝึกอบรมพนักงานเทศบาลระดับหัวหน้าแผนกของเทศบาลนครกรุงเทพ-ธนบุรีรวมจำนวน 30 คน ณ ห้องประชุมสัมมนาของฝ่ายการฝึกอบรม ข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ อาจารย์ที่ได้รับเชิญเป็นผู้นำอภิปรายได้แก่ อาจารย์ปถม ชาญณรงค์ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ ในหัวข้อเรื่อง “การสำรวจปัญหาและอภิปรายกลุ่มเพื่อแก้ปัญหา” อาจารย์วิช วัชรเนตร เรื่อง “การตั้งงาน” อาจารย์กรีฑ เกตุแก้ว เรื่อง “การควบคุมงาน” อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ เรื่อง “ศิลปการเกลี้ยกล่อม” อาจารย์ ดร. อมร รักษาภัย เรื่อง “หลักในการบริหารงานของเทศบาลนครหลวง” การฝึกอบรมนี้จะสิ้นสุดลงในวันที่ 9 สิงหาคม 2506

นอกจากการฝึกอบรมที่กล่าวมาแล้ว คณะรัฐประศาสนศาสตร์ยังได้ให้ความร่วมมือในการฝึกอบรมของหน่วยงานราชการอื่น ๆ อีกหลายแห่ง ได้แก่การฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารราชการของข้าราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รวม 32 คน ณ ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรม ข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในระหว่างวันที่ 24-31 พฤษภาคม 2506 โดยมี

อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสุวรรณ และอาจารย์ มัตติ เจษฎาชีวะ เป็นผู้ร่วมมือในการบรรยาย และนำอภิปรายในการฝึกอบรมครั้งนี้ นอกจากนี้ยังได้ร่วมมือในการส่งอาจารย์ไปบรรยายในการฝึกอบรมนักเรียนพยาบาลอนามัยรุ่นพิเศษรวม 80 คน ณ ศูนย์ฝึกและอบรม จังหวัดชลบุรี ในวันที่ 13 มิถุนายน 2506 การฝึกอบรมพนักงานขับรถยนต์ ของกรมการปกครอง จังหวัดพระนครและเทศบาลนครกรุงเทพ รวม 30 คน ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย จังหวัดสุพรรณบุรี ในระหว่างวันที่ 10-20 มิถุนายน 2506 และการบรรยายในที่ประชุมนักศึกษา แผนกผ้าและเครื่องแต่งกายของวิทยาลัยเทคนิค กรุงเทพ ฯ ณ ห้องประชุมของวิทยาลัย ในระหว่างวันที่ 5-12 กรกฎาคม 2506

บทบรรณาธิการ

EDITORIAL

ข้อคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงเทศบาล

นับตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นในประเทศไทยจนถึงบัดนี้เป็นระยะเวลารวม ๓๐ ปีแล้ว การเทศบาลก็ยังหาได้เจริญรุ่งเรืองและประสบความสำเร็จเท่าที่ควรไม่ จึงทำให้รู้สึกถึงความหวังที่จะได้เห็นเทศบาลเป็นสถาบันปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามอุดมการณ์ทางประชาธิปไตยยังอยู่ห่างไกลเป็นอันมาก ในปัจจุบัน รัฐบาลสมัยปฏิวัติได้มีนโยบายทำการควบคุมเทศบาลอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ทางราชการเป็นผู้แต่งตั้งคณะเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลเดี่ยวยเองแทนการเลือกตั้งโดยประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้เทศบาลห่างพ้นจากการเมืองและการบริหารงานของเทศบาลเป็นไปโดยเรียบร้อยมีระเบียบวินัย และเพื่อทำการกวาดล้างอุปสรรคและขจัดความปั่นป่วนวุ่นวายต่าง ๆ ภายในองงานเทศบาลให้หมดสิ้นไป ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ว่า “แม้ในระบบเทศบาลเองก็จะต้องมีการรักษาระเบียบวินัยและถือหลักความร่วมมือร่วมใจช่วยกันสร้าง ความก้าวหน้าให้แก่งาน ความพยายามหักโค่นกัน การทำให้คณะเทศมนตรีล้มลุกคลุกคลาน ไม่อยากให้มีในระยะปฏิวัตินี้ เพราะเป็นการขัดขวางความก้าวหน้า เป็นการบั่นทอนกำลังใจ และทำลายความขยันขันแข็ง และเสียระเบียบวินัย”

แม้ว่าการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลจะเป็นการขัดกับหลักการทางประชาธิปไตยที่ให้ประชาชนปกครองตนเองอยู่บ้างก็ตาม แต่ก็มีความจำเป็นที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายการปกครองประเทศในสมัยปฏิวัติ ซึ่งถือว่าเป็นการชั่วคราว และเป็นการวางรากฐานที่มั่นคงของประชาธิปไตยให้แก่ประเทศชาติต่อไปในอนาคต ดังที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวนั้นไว้อีกตอนหนึ่งว่า “ระบบเทศบาลของเราที่ได้จัดมาแล้วนั้น ได้พยายามให้เข้าสู่ระบอบประชาธิปไตยมากที่สุดซึ่งเป็นการถูกต้อง เป็นอุดมคติ เพราะระบบเทศบาลคือรากฐานของระบอบ

ประชาธิปไตย... (แต่) หัวใจของการปฏิวัติอยู่ที่ความก้าวหน้า ความขยันขันแข็ง และความมีระเบียบวินัย อะไรที่ขัดกับหัวใจของการปฏิวัติทั้งสามนี้ก็จะจะต้องเปลี่ยนแปลงไปบ้าง อาจจะต้องมีการกระทำบางอย่างที่เป็นข้อยกเว้นจากหลักประชาธิปไตยแท้ แต่เป็นการกระทำเพื่อสร้างรากฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริงในวันหน้า ”

เพราะฉะนั้น ระยะเวลาระหว่างสมัยปฏิวัตินี้ จึงนับว่าเป็นโอกาสอันดีที่ทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย จะได้รับทำการปรับปรุงและวางรากฐานของการเทศบาลไว้ให้เป็นการเหมาะสมและรอบคอบ เพื่อจะได้เริ่มต้นระบบเทศบาลที่ดีได้โดยทันทีเมื่อการปกครองของประเทศได้เข้าสู่ภาวะปกติแล้ว โอกาสเช่นนี้นับว่าหาได้ยากยิ่ง เพราะเป็นระยะที่ทางราชการสามารถกระทำการใด ๆ ได้โดยสะดวก จึงน่าจะจะได้มีการหยิบยกเอาเรื่องเทศบาลมาทำการศึกษาค้นคว้าข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ กันอย่างละเอียดถี่ถ้วนจริง ๆ เสียสักครั้ง เพื่อจะได้จัดการกำหนดแผนและวิธีการที่จะถือปฏิบัติต่อไปในภายหน้า ให้ระบบการปกครองแบบเทศบาลได้ก้าวไปสู่จุดหมายปลายทางที่ถูกต้องเสียที แทนที่จะต้องคอยแก้ไขเปลี่ยนแปลงกันอยู่เรื่อย ๆ โดยไม่รู้ຈักจบสิ้นลงอย่างที่เป็นมาแล้ว ซึ่งนอกจากจะเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญในการเผยแพร่ระบบเทศบาลแล้ว ยังเป็นการยากที่คนทั่วๆ ไปจะติดตามศึกษาให้เข้าใจเรื่องเกี่ยวกับเทศบาลให้ละเอียดและถูกต้องได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนได้ทราบผ่านทางราชการได้เตรียมแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ไว้พร้อมแล้ว ในขณะนี้เพียงแต่รอให้การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศเสร็จเรียบร้อยและประกาศใช้เสียก่อนเท่านั้น ซึ่งเป็นที่คาดได้ว่า โฉมหน้าของเทศบาลจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่มากก็น้อย

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาแล้ว เราได้ทำการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบการต่าง ๆ เกี่ยวกับเทศบาลเป็นจำนวนมากครั้งจนเกือบจะจำไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการประกาศใช้กฎหมายหลักของเทศบาลหลายฉบับ เริ่มด้วยพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งยังคงใช้อยู่ในขณะนี้ และในระหว่างประกาศใช้พระราชบัญญัติแต่ละฉบับก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งหลายหน จากประสบการณ์ที่ผ่านมา ปัญหาที่คิดจึงมีอยู่ว่า หลังจากที่ได้

มีการเปลี่ยนแปลงการจักระเบียบเทศบาลครั้งใหม่แล้ว เรายังคงจะต้องประสบกับปัญหาการแก้ไขปรับปรุงเทศบาลน้อย ๆ ให้เป็นที่เมื่อระอาแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต่อไปอีกหรือไม่เพียงใด

ถ้าจะกล่าวตามหลักการทางวิชาการแล้ว การแก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่ละครั้งควรจะได้กระทำด้วยความรอบคอบและเหมาะสม โดยจัดให้มีการศึกษาวิจัยปัญหาและสำรวจข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยละเอียดเสียก่อน มิใช่ว่าพอมีข้อขัดข้องก็แก้ไขเสียที หรือเห็นว่าประเทศอื่นเขาปฏิบัติได้ผลดีก็อยากจะทำเอามาใช้บ้างโดยมิได้มีการปรับปรุงให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของสังคมของเราเสียก่อน อันมีลักษณะเป็นการแก้ปัญหาแบบเฉพาะหน้าเป็นการชั่วคราวพอให้ผ่านพ้นไปครั้งหนึ่ง ๆ เท่านั้น จริงอยู่ ปัญหาการปลุกฝังระบบเทศบาลในประเทศไทยนับว่าเป็นเรื่องยุ่งยากเป็นอันมาก เพราะติดขัดด้วยอุปสรรคต่าง ๆ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม ตลอดจนสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งไม่เคยมีรากฐานในทางประชาธิปไตยมาก่อนเลย ในทางตรงข้ามกลับมีประเพณีการปกครองแบบเจ้าขุนมูลนาย อันเป็นการขัดแย้งกับระบอบประชาธิปไตยมาชดว้างอยู่อีก

ยิ่งกว่านั้น ประเพณีการบริหารประเทศยังเป็นการปกครองจากเบื้องสูงลงมาสู่เบื้องต่ำ โดยมีรัฐบาลและข้าราชการเป็นผู้ควบคุมประชาชน ทุกสิ่งทุกอย่างที่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในสังคมเป็นสิ่งที่รัฐบาลหยิบยื่นส่งลงมาให้ ประชาชนพลเมืองเป็นเพียงผู้รับบริการจากทางราชการและหวังในความเมตตาปราณีจากข้าราชการทั้งหลายฝ่ายเดียว ดังเหล่านั้นเป็นวัฒนธรรมทางสังคมที่ได้รับถ่ายทอดมาโดยทางมรดกเป็นเวลานานนับได้ด้วยศตวรรษ จึงมีอิทธิพลฝังแน่นอยู่ในจิตใจของคนและยังคงเป็นคุณค่าที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของสังคมในปัจจุบัน โดยเหตุนี้จึงยังมีข้าราชการอยู่ไม่น้อยที่คงมีความรู้สึกอยู่ว่า ตนเป็นผู้ที่มีอำนาจและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประชาชน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารราชการโดยทั่วไปมิได้เป็นไปตามแนวทางที่ถูกต้อง พฤติกรรมดังกล่าว อาจสังเกตเห็นได้โดยง่ายจากการปฏิบัติงานของข้าราชการโดยทั่วไป ซึ่งแม้แต่ในหมู่พนักงานเทศบาลเองก็ยังปรากฏให้เห็นประจักษ์อยู่เสมอ ดังคำกล่าวของ ว.พณ. นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งว่า “ทุกวันนี้ราษฎรไม่กล้ามาติดต่อกับเทศบาล ก็เพราะยังมีพนักงาน

เทศบาลทำตนอยู่ในลักษณะขี้อ่อนน้อมน่าย ซึ่งเป็นการยกย่องการปกครองระบบเทศบาลที่ให้ประชาชนมีสิทธิมีเสียงในการปกครองด้วยเป็นอย่างยิ่ง”

ในสภาพการณ์เช่นนี้ การปลุกฝังลัทธิประชาธิปไตยในสังคมไทยเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองย่อมไม่ใช่สิ่งที่อาจจะกระทำได้ง่าย ความจำเริญจึงขึ้นอยู่กับความตั้งใจจริงและอุดมการณ์อันแน่วแน่ของรัฐบาลที่จะต้องพยายามหาทางปฏิบัติให้บรรลุความปรารถนาตั้งกล่าวของชาติให้จงได้เป็นสำคัญ โดยนัยนี้ ผู้เขียนจึงรู้สึกว่าการที่ทางราชการจะพึงหาโอกาสทำการศึกษาวิจัยเรื่องนี้อย่างละเอียดรอบคอบเสียสักครั้งหนึ่งดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แล้วจึงกำหนดเป็นแผนการระยะยาวขึ้นไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้ลุล่วงไปเป็นขั้น ๆ จนกว่าจะบรรลุจุดหมายปลายทางอันเป็นความปรารถนา ตามหลักการทางวิชาการนั้นถือว่า การกระทำกิจการทุกอย่างเรื่องต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์อันเป็นเป้าหมายอยู่เสมอและการที่จะปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ด้วยสินนี้ ก็ต้องมีแผนที่แน่นอนและรอบคอบเป็นแนวทางสำหรับปฏิบัติด้วย

ในขณะเดียวกัน แม้จะได้วางแผนสำหรับปฏิบัติเป็นขั้น ๆ ในระยะยาวแล้ว หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลยังมีอีก ๒ ประการที่สำคัญคือ (๑) ต้องพยายามหาทางพัฒนาคนทั้งในด้านข้าราชการและประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการ อุดมการณ์ และวิธีการปฏิบัติทางประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีความรู้สึกสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนในฐานะพลเมืองในระบบประชาธิปไตย ข้อนี้ นับว่ามีความสำคัญเป็นอันมาก เพราะทราบได้ที่ข้าราชการยังรู้สึกตัวตนอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าราษฎรและประชาชนในท้องถิ่นยังปราศจากความรู้และความสนใจในการบริหารงานของท้องถิ่นแล้ว ประชาธิปไตยในระบบเทศบาลก็จะคงเป็นสิ่งที่ไร้ความหมายต่อไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด และแม้จะได้ทำการแก้ไขกฎหมาย แก่ระบบและระเบียบการต่าง ๆ อีกสักเพียงใดก็ย่อมจะไม่อาจก้าวล่วงพ้นปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวไปได้เลย (๒) ในเวลาเดียวกัน รัฐบาลต้องพร้อมและเต็มใจที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ทำการปกครองตนเองอย่างแท้จริงต่อไปในเมื่อถึงเวลาและโอกาสอันสมควร ในปัจจุบัน แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถควบคุมการบริหารงานของเทศบาลส่วนมากให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเป็นระเบียบเรียบร้อยดีกว่าแต่ก่อน เพราะมีปลัดจังหวัดและนายอำเภอแล้ว แต่กรณีเป็นนายกเทศมนตรีและข้าราชการส่วนกลางอื่น ๆ เป็นเทศมนตรีก็ตาม ก็สมควรพึงถือเป็น

ผลที่น่าพึงพอใจ เนื่องจากการปฏิบัติดังกล่าวเป็นการขัดกับหลักการเทศบาลที่จะให้เป็นเรื่องของประชาชนจัดทำกันเอง รัฐบาลจึงควรที่จะรีบเร่งดำเนินการให้เทศบาลเป็นเรื่องของประชาชนต่อไปโดยเร็วหลังจากสิ้นสุดระยะเวลาปฏิวัติอันเป็นชัวยกเว้นนี้แล้ว

ความเป็นประชาธิปไตยนั้นย่อมเกิดจากการทดลองฝึกปฏิบัติให้เกิดความเคยชินและชำนาญซึ่งต้องใช้เวลานาน เพราะการพัฒนาจิตใจ นิสัยประเพณี ทักษะคติ และวิธีการทำงานของคนเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง ฉะนั้น การกระจายอำนาจให้ราษฎรปกครองตนเองจึงต้องกระทำด้วยความฉลาดและรอบคอบเป็นพิเศษ หลักสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ ต้องให้ราษฎรได้มีโอกาสทดลองปฏิบัติ มิฉะนั้น ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุให้เป็นที่พึงสงสัยว่า จะเกิดความไม่เรียบร้อยต่าง ๆ ขึ้นอีก ทางราชการก็อาจกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้รัดกุมได้ อาทิเช่น เรื่องเกี่ยวกับมารยาททางการเมืองของเทศบาล หากผู้ใดละเมิดหรือจงใจฝ่าฝืน ก็อาจจะวางเงื่อนไขตัดสิทธิไม่ให้มาเกี่ยวข้องกับเทศบาลอีกต่อไปตั้งชั่วระยะเวลาหนึ่งเป็นต้น วิธีการดังกล่าวย่อมจะเป็นทางที่ช่วยระงับความไม่บริสุทธิ์และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวต่าง ๆ ของผู้แทนเทศบาลได้มากตามสมควร ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า ต้องบังคับกันอย่างจริงจังโดยไม่เห็นแก่หน้าใครทั้งนั้น

โดยสรุป การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย จะสำเร็จได้ก็ด้วยรัฐบาลต้องทำการฝึกสอนประชาชนและรู้จักผ่อนปรนให้แก่ประชาชน ซึ่งต้องประกอบด้วยความตั้งใจจริง ความอดทน และความเสียสละอย่างสูง นอกจากนี้ การพัฒนาประชาธิปไตยต้องคำนึงถึงเป้าหมาย ต้องมีแผน และพร้อมที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนเพื่อกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง อันหมายถึงการเสียสละอำนาจของตนเองซึ่งย่อมจะเป็นการฝืนความรู้สึกธรรมชาติของคนอยู่บ้าง และความรู้สึกเช่นนั้นเองที่เป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไปให้แก่เทศบาล

บรรณาธิการ