

วารสาร



ราชบูรณะปัฒนาศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

วารสารราชบูรณะ
จัดพิมพ์โดยแพร์โทัยคอมพิวเตอร์ประจำเดือน
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PUBLISHED QUARTERLY BY
THE INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
THAMMASAT UNIVERSITY

卷 4 期 1 กรกฎาคม 2506
VOL. IV, NO. 1, JULY 1963

กรรมการสภามหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	Thammasat University Council
จอมพล สมยศ ธรรมชาติธรรม	Field Marshal Sarit Thanarat
พลเอก ทนอม กิตติขจร	General Thanom Kittikachorn
พระมุนีเวทวิมลนาท	Phra Manuvetaya Vimolnat
พระดุลยพงษ์สุวนันท์	Phra Dulyabagya Suvamand
พลโท อัมพร จินดาภานันท์	Lieutenant General Amporn Chintakanon
อาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์	Sanya Dharmasakti
ศาสตราจารย์ พวยยาอรอรรถการยืนพันธ์	Professor Phya Arthakariya Nibhonda
ศาสตราจารย์ จรุญ วิมลศิริ	Professor Charoon Vimolasiri
ศาสตราจารย์ ทวี ธรรมจักร	Professor Thawee Raenkham
ศาสตราจารย์ สมทบ สุวรรณสุทธิ	Professor Somthob Suvarnasuddhi
ศาสตราจารย์ มาลัย หุ่วนันทน์	Professor Malai Huwanandana
ศาสตราจารย์ พลตรี บัญชา มินทรakintra	Professor Major General Bancha Mintrakintra
ศาสตราจารย์ อุดล วิเชียรเจริญ	Professor Adul Wichiencharoen

กรรมการวารสารสืบประศาสตร์

กรรมการที่ปรึกษา

กรรมการประจำคณะกรรมการที่ปรึกษา
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. อยา เมฆสุวรรณ
ผู้ช่วยบรรณาธิการ — อ.ร. ขัคติยา อมรทัต
บรรณาธิการบรรณวิจารณ์ — อ.ร. นานิตย์ อินทรามะ
ที่ปรึกษาระบบที่ปรึกษา — ดร. วุฒิเวช จ. ธรรมลักษณ์

Editorial Staff

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

กองขัดการ

ผู้จัดการ — อ.ร. เชวงศ์ เรืองสุวรรณ
ผู้ช่วยผู้จัดการ — ร.ต. จักรกฤษณ์
นรันติพุฒกานต์ ร.น.
เลขานุการ และ เหรัญญิก — ทวี สวนมาลี

Managing Staff

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



រ៉ែប្រាណាស់បេជ្ជាស់ពីរ



THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

4

ឧប្បញ្ញ ១

กรกฎาคม 2506

សារប័ណ្ណ

ผู้เขียนในฉบับนี้	หน้า ๙๙
บรรณาธิการแอดมิ	๙๙
<u>ภาคภาษาไทย</u>	
นายกรัฐมนตรีสมัยปัจจุติ : การศึกษาและกรณี มาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำในการ บริหารประเทศ	๗๗
รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล	๑๙
บัญหาในการบริหารราชการ	๓๙
ข้อเรื่อง การจัดวางแผนชุมชนในสังคมและวิธีกรรมของกรุงรัตนโกสินทร์	๗๑

ข้อเรื่อง พัฒนาการการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในได้ทั่ว	74
---	----

ข้อเรื่อง เด็กกำพร้าในภาคอี	77
-----------------------------	----

ภาคภาษาอังกฤษ

การจัดวางแผนชุมชนในลักษณะชุมชน ของวางแผน	ชั้มเนตร เอ็ม. ชาร์ฟ	79
---	----------------------	----

พัฒนาการการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในได้ทั่ว	วิลเลียม อาร์. เกเบล	112
---	----------------------	-----

เด็กกำพร้าในภาคอี	พลตรี ชาญ อังศุโยธี	120
-------------------	---------------------	-----

ข้อเรื่อง นายกรัฐมนตรีสมัยปัจจุบัน: การศึกษา เฉพาะกรณีมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำ ในการบริหารประเทศ	126
--	-----

ข้อเรื่อง รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล	128
--------------------------------------	-----

ข้อเรื่อง นัยหาในการบริหารราชการ	130
----------------------------------	-----

ภาคปีภัณฑ์

แนะนำหนังสือ	
คัมภีร์พุทธนิพนธุ์ พระนิพนธุ์การ, สมเด็จพระเจ้า บรมวงศ์เธอ กรมพระยาดำรงราชานุภาพ กับกรุงทรวงมหาดไทย	เสริมชัย พลพัฒนาฤทธิ์
	132

สารวิทยานิพนธ์

พ.ต.ท. ประวัติ บัคดิมสก็อต	จำนวนหน้าที่ของกองทั่วจราจรไฟ : การศึกษา วิเคราะห์ที่อยู่อาศัยกับความปลอดภัยของ ผู้โดยสาร *	135
ร.ต.อ. ม.ส. ประถิทิศศิริ ดิงหวา	การปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ : บทศึกษาเฉพาะกรณี การตรวจสอบผลปฏิบัติตาม แผนและโครงการด้านเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2504	136
ส.ส. ศิริพันธ์	การจัดและควบคุมมาตรฐานสินค้าของของ ประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณี เกี่ยวกับ การจัดของค์การและการวางแผนเมืองงาน ในระยะเริ่มงาน *	138
ขาวคณะ		139
บทบรรณาธิการ		145

* เป็นภาษาอังกฤษ

THAI QUARTERLY JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

VOL. IV, NO. 1, JULY 1963

CONTENTS

	Page
Authors in this issue	<i>viii</i>
Editor's Note	<i>ix</i>

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

	Page
Summary: The Prime Ministership During the Revolutionary Period: A Study of the Measures Creating Leadership in Government	726
Summary: Municipal Tax Revenue in Thailand	728
Summary: Problems Concerning the Administration of Public Affairs	730
<u>MISCELLANEOUS SECTION</u>	
Introducing Book	
Chakrit Noranitiphadungkarn, <i>His Royal Highness Prince Damrong Rajanubhab and the Ministry of Interior</i>	<i>Sermchai Polpatanaritdhi</i> 732
Thesis Abstracts	
Pol. Lt. Col. Pravat Patchimsawat	<i>The Royal Thai Railway Police: Their Role in Passenger Safety*</i> 735
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> 736
Sonk Sihasit	<i>Commodity Standardization in Thailand: A study of Its Organization and Its Functions at the First Stage of Its Operations*</i> 738
Institute News	739
Editorial	745

* Written in English.

ผู้เชี่ยวชาญในฉบับนี้

- ชุม กาญจนประกร : ร.บ. M.A. (Govt.), Ph.D. หัวหน้าฝ่ายการสอน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พรัม มนกุล : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ทวัตันครราษฎร์ กรรมสิริพาก กระทรวงการคลัง นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ชัมเนตร เอ็น. ชาร์พ : A.B. (Econ. Geography), M.R.P. (City Planning), C.P.A. อาสาสมัคร อเมริกันแห่งหน่วยสัณติภาพประจำประเทศไทย ผู้บรรยายวิชาการวางแผนชุมชน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิลเดียม ชาร์. เกเบิล : B.A., M.A., Ph.D. หัวหน้าคณะที่ปรึกษามหาวิทยาลัยมิชิแกน ประจำศูนย์การศึกษาวิรุปประศาสนศาสตร์และการบริหารธุรกิจ แห่งมหาวิทยาลัยแผนกชั้นแอดเมิร์น กุสุมาเล สาธารณรัฐเชิง
- พลตรี ชานุ อังศุโยธิน : ประธานนี้ยังเป็น ร.ว. นายร้อยทหารบก ประจำศูนย์บดินทร์ ร.ว. เสนาธิการทหารบก รปม. (เกียรตินิยม "ดี") เอกอัครราชทูตไทยประจำสำนักงานวัฒนาการต่างประเทศ

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, Nakornraysia, 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.

ข้อเด่นของรัฐบาลความที่ปรากฏในภารตานี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของ
ผู้เขียน คณบดีประจำสำนักงานศิลป์ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยก็ต้องด้วยเส้นขอไป

บรรณาธิการเดลง

EDITOR'S NOTE

ข้อมูลเป็นที่ทราบกันแล้วว่า วิชาชีวีประจำตัวสัตว์เป็นวิชาที่ต้องการบริหารราชการ
แผนกนั้น เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการปฏิบัติงานของรัฐบาลและของหน่วยราชการต่างๆ ดัง
แต่รัฐบัญญัติคุณถึงระดับต่ำที่สุด ซึ่งถ้าจะก่อตัว โดยสรุปในทั้งหมดที่เคยลงไว้ก็จะเห็นว่า
เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการมีชีวิตรือเทคนิคในการบริหารงาน ให้สำเร็จดังที่ได้รับมาอย่าง
ประสมค ซึ่งรวมทั้งการวางแผนงาน การคัดเลือกการและภาระเบี่ยงงาน การคัดเลือก
เจ้าหน้าที่ การอำนวยการสั่งงาน ประสานงาน ตรวจสอบและควบคุมงาน การปักครองบังคับ
บัญชา ทดสอบการเบี่ยงหนีหรือหัวหน้างานและการมอนิเตอร์รับพัสดุ เป็นต้น โดยนั้น ใช้
รัฐบัญญัติคุณที่เป็นประโยชน์ต้องกันไว้เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้
ที่ดูแลปฎิบัติงานเกี่ยวกับผู้อื่น หรือผู้มีหน้าที่ดูแลงานปักครองบังคับบัญชาผู้ให้บังคับบัญชา
ทั้งหลาย เพราะวิชาดังนี้ น้อยจากจะช่วยเพิ่มพูนความรู้เกี่ยวกับหลักการทำงานวิชาการ ในด้านการ

บริหารงานแล้ว ยังเป็นการช่วยสร้างศรัทธาและส่งเสริมภารกิจการเมืองผู้นำหัวหน้าหัวหน้าที่
ตามภารกิจของตน แก้ไขเป็นการเตรียมตัวให้พร้อมที่จะก้าวขึ้นไปรับตำแหน่งหัวหน้าที่^๔ ให้ด้วย
ชัยชนะ

อย่างไรก็ตาม ในมื้อนั้น แม้ว่าประเทศไทยเราจะมีความตื่นตัวในด้านการศึกษาและ
การปรับปรุงวิชาการบริหารราชการเพื่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างจริงจังก็ตาม หนังสือที่เป็นตัวรับ^๕
คำราและเอกสารทางวิชาการที่เป็นภาษาไทยก็ยังขาดแคลนอยู่เป็นอันมาก บรรดาหนังสือที่ขาดหาย
รู้สึประศานศ์ศาสตร์และอาจารย์ผู้บรรยายทุกท่านต่างก็มีภาระงานต่อไปไม่สามารถที่จะผลิต
คำราในขั้นมาตรฐานของกามได้ในขณะนี้ ในภาระการนักศึกษา อาจารร์สึประศานศ์ศาสตร์
จึงนับว่าเป็นเอกสารทางวิชาการที่มีคุณประโยชน์ที่ขาดหายาก นักศึกษาและผู้สนใจน่าจะ
ใช้ประกอบการศึกษาค้นคว้าเพื่อการพัฒนาตนเองได้เป็นอย่างดี เพื่อจะพบความต่างๆ ที่น่าสนใจ
พิมพ์ในภาระนั้นนับว่าเป็นบทบาทที่ไม่มีการจัดขึ้นมาให้กับผู้ที่ต้องการเขียนต่อจำนวนมาก ทั้งอาจาร
ศึกษาด้วยเหตุผลทางศึกษาไว้เป็นการถาวรสักดิ์ดาย เนื่องจากการจัดพิมพ์ได้ใช้
กระดาษอย่างดี ทั้งแบบหนาและบาง แต่ก็มีประลักษณ์อย่างแพรวาจิชาการ
เพื่อประโยชน์ที่ต่อส่วนรวมเป็นสำคัญ บรรณาธิการคงใช้ชื่อว่าหัวหน้าหัวหน้าที่^๖ ให้เป็นอย่างดี แต่ก็มี
ผู้ที่ต้องการจะอ่านหนังสือที่ต้องการจะอ่านหนังสือที่ต้องการจะอ่านหนังสือที่ต้องการจะอ่านหนังสือ^๗
ไปโดยไม่หยุดยั้งคักกาย

ในช่วงระยะเวลาแปดปีที่รู้สึประศานศ์ศาสตร์ ให้คัดตั้งคณะรู้สึประศานศ์ศาสตร์ ขึ้นในมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ กิจกรรมต่างๆ ของคณะ ทั้งในด้านการให้การศึกษาอบรมความหลักสูตรชั้น
ปริญญาโท และการให้บริการของฝ่ายห้องสมุด ฝ่ายวิจัย และฝ่ายการฝึกอบรมชั้นราชการให้
ก้าวหน้าเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการที่ทางคณะ ให้ทำกรติดต่อประสานงานและให้
ความร่วมมือกับหน่วยราชการต่างๆ มากยิ่งขึ้นตามลำดับ นอกจากนั้นในด้านการติดต่อสัมพันธ์
กับต่างประเทศก็นับแต่จะเพิ่มทักษะความสำเร็จยิ่งขึ้น ยังเป็นการแสดงว่า วงการรู้สึประศานศ์
ศาสตร์ของประเทศไทย ให้รับความสนใจและความยอมรับนับถือของต่างประเทศมากยิ่ง

ตามลำดับเช่นเดียวกัน ในปัจจุบัน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็น เท้าหน้าที่ของทางราชการ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกขององค์กรรัฐประศาสนศาสตร์ ระหว่างประเทศที่สำคัญสูงแห่งทั้งกันคือ (1) องค์กรรัฐประศาสนศาสตร์แห่งภาคตะวันออก (Eastern Regional Organization for Public Administration) ซึ่งมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงมนิลา ประเทศไทยพัฒนาแล้ว (2) องค์กรรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Institute of Administrative Sciences) ซึ่งสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ณ กรุงบราสเซด์ ประเทศเบลเยียม นอกจากนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับการติดต่อและความร่วมมือกันอย่างไม่เป็นทางการ ก็ยังมีอีกหลายแห่ง แต่เมื่อเร็วๆ นี้ ทางมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าเมืองชี (National Chengchi University) แห่งสาธารณรัฐจีน ซึ่งเพิ่งจะได้ตั้งศูนย์การรัฐประศาสนศาสตร์และภาควิชาชีววิทยาขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายนปีที่แล้ว โดยความช่วยเหลือขององค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศและมหาวิทยาลัยมิชิแกน แห่งสหรัฐอเมริกา ที่ได้ให้ความสนใจแก่กิจกรรมรัฐประศาสนศาสตร์ของประเทศไทยเป็นอย่างสูง โดยได้ตั้งที่ทำการร่วมมือทางรัฐประศาสนศาสตร์ระหว่างประเทศและให้มีการแลกเปลี่ยนนักศึกษาและอาจารย์ระหว่างกันด้วย นับว่าทางคณะฯ และประเทศไทยได้รับความสนใจทางด้านมากขึ้นกันต่อไปเป็นอย่างมาก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงาน ทางกองบูรณาธิการได้เสนอบทความที่น่าสนใจ หลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องของอาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประภา ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิอย่างยิ่งท่านหนึ่งในทางวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ท่านผู้อ่านคงจะได้เคยตั้งใจด้วย อาจารย์ ดร. ชุบ ผู้เป็นผู้ทรงคุณวุฒิในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการในสมัยปฏิวัติ และเกี่ยวกับภาวะผู้นำ บทความเรื่อง “นายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ: การศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการต่อรัฐบาลภารตะผู้นำในการบริหารประเทศไทย” ที่พำนักตัวพิมพ์ในฉบับนี้ เป็นต้น หนึ่งของเอกสารทางวิจัยที่ท่านอาจารย์ได้เรียบเรียงขึ้น เพื่อนำเสนอต่อวิทยาจัลน์ของกั้นราช ยานาจักร แต่ก็ไม่ได้รับการตีพิมพ์ในฉบับนี้ ซึ่งทางกองบูรณาธิการจะให้จดหมายพิมพ์ เสนอท่านผู้อ่านเป็นลำดับไป และเรื่องอื่นๆ ก็เป็นทั้งพอดีของท่านผู้อ่านทั้งหลายไม่มากก็น้อย

บทความภาษาไทยอื่น ๆ ไม่เรื่อง “รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล” ของคุณพริม มั่นกิตา แต่เรื่อง “บัญหาในการบริหารราชการ” ซึ่งคุณนักบริหารในกรุงปะซุนตั้มนา พัฒนานักบริหารรวมรุ่นที่ 1-6 ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษาบางแสน จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 11-14 กุมภาพันธ์ 2506 ให้ประชุมพิจารณาเสนอเป็นแนวทางแก้ไขบัญหาข้อข้อดังในการปฏิบัติราชการรวม 6 เรื่องด้วยกัน ขันนับว่าเมื่อกำหนดเข้ามาบัญหาเกี่ยวกับประตัมการณ์ทางปฏิบัติตามสั่งกับบทความทางวิชาการซึ่งย่อมจะให้ข้อคิดแก่ท่านผู้อ่านอีกตามส่วนๆ

สำหรับเรื่องภาษาอังกฤษ ในฉบับนี้ ได้นำลงถึง 3 เรื่องด้วยกัน คือ เรื่อง “Urban Planning as a Process” โดย Mr. Sumner M. Sharpe ชาติสัมพักรอเมริกัน และผู้บรรยายวิชาการทางแผนที่มหานครแห่งคณศาสตร์ค่ายวิทยาลัย “Korean Orphans” โดย พลตรี ชากู ยังคุ โอดิ เอกอัครราชทูตไทย ณ กรุงเซอูต สาธารณรัฐเกาหลีใต้ ซึ่งท่านผู้อ่านอาจจะอ่านเพื่อประกอบความรู้ และเรื่อง “Development in the Study of Public and Business Administration in Taiwan” โดย Dr. William R. Gable หัวหน้าที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกันประจำศูนย์การวิจัยประเทศไทย แห่งมหาวิทยาลัยแผนที่นั้นแสดงเรื่องซึ่ง สาธารณรัฐจีน ขับบรรยายให้เห็นพัฒนาการของวิชาการศึกษาวิชาชีวประศาสตร์ฯ ในประเทศไทยเพื่อนบ้านภาคพื้นเอเชียอีกประเทศหนึ่ง

นอกจากที่ได้กล่าวแล้ว บรรณานิการ ควรขอแสดงถึงท่านผู้อ่านเพื่อทราบ ถึงเรื่องหนึ่ง คือ เรื่องการย่อเรื่องบทความต่าง ๆ ในวารสารวิจัยประศาสตร์ ซึ่งแต่ก่อนมาทางคณะผู้อัดทำได้ดีกว่า เมื่อนำมาอ่านแล้วความรับผิดชอบของกงของบรรณาธิการที่จะต้องดูแล หรืออาจขอร้องผู้เขียนบทความนั้นให้ช่วยย่อเรื่องให้ถ้าสามารถทำได้ ดังนั้น การย่อเรื่องคงมิได้ดูซึ่งผู้อัดกับไม่ได้โดย ยกเว้นแต่เมื่อมีบุคคลซึ่งกงหน้าช่วยให้เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ถ้าหากมีบุคคลซึ่งกงหน้าช่วยให้รับความเห็นและขอส่งต่อแนะนำจากท่านผู้อ่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าวต่างประเทศหลายท่านว่า การย่อเรื่องจากบทความนั้น เป็นงานที่ยากและต้องคุ้มอย่างหนึ่ง เพราะจะต้องด้วยตัวให้ได้ความคงกับเนื้อเรื่องและให้ประทีนสำคัญ ๆ ของเรื่องด้วยซึ่งก็ยังไม่

แน่ใจจะถูกใจหรือเมื่อพึงพอใจของผู้เขียนเรื่องเดียวกันไป จึงนำเรื่องขึ้นมาอ่านกับให้ท้ายเรื่องทุกเรื่องทั้งหมด อาจมียกเดนเฉพาะกรณีที่ผู้เขียนชอบเอง ทั้งนี้ แม้ทางกองบรรณาธิการจะเป็นผู้รับฟังข้อบกพร่องของผู้เขียนแต่ก็ตาม ก็คงให้มีผู้รับฟังข้อบกพร่องของเด่นชัดนี้อีก นอกจากนั้นยังเป็นภารกิจของแต่ให้เครติคแก่ผู้เขียนเด่นชัดนี้อีกด้วย

ด้วยความน่าแต่雷ทุกสิ่งก็ตาม ทางกองบรรณาธิการคงเห็นถึงควรให้ได้รับผู้เขียน เรื่องดังต่อไปนี้เป็นต้นไป อย่างไรก็ต้องรับเรื่องย่อภาษาไทยในฉบับนั้นคงไม่ได้รับผู้เขียนให้ เพราะได้ส่งไปตีพิมพ์เรียก่อนแล้ว ซึ่งขอเรียนให้ทราบว่า เรื่องภาษาอังกฤษทุกเรื่องในฉบับนี้ ได้ดัดแปลงเป็นภาษาไทยโดยเจ้าหน้าที่ในกองผู้ดูแล ซึ่งมีอาจารย์ ขัดดิยา กรรณสูต และอาจารย์ จักรกฤษณ์ นรนิพพุกการ เป็นตัวจัดทำขึ้น

บรรณาธิการแต่เดิมฉบับนี้ออกจะย่อ宇宙มาก ซึ่งบรรณาธิการต้องขออภัย แต่ก็ควรจะแจ้งให้ท่านผู้มาอ่านและท่านผู้เขียนได้ทราบในทันทีที่นี้ คือในฉบับนี้ข้อความที่ ซึ่งได้ส่งไปตีพิมพ์แล้วด้วยว่า เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน ศกนี้ คณรัฐประศาสนศาสตร์ประกอบตัดผู้ศึกษา เก่าและนักศึกษาของมหาวิทยาลัยเจ้าหน้าที่ได้ทำงานเดียงเพื่อเป็นเกียรติและเป็นการแสดงความยินดีต่อ ท่านอาจารย์ บุญชัน อดีตอาจารย์ประจำของคณะฯ และนักศึกษา ที่ได้ร่วมตัดแห่งอาจารย์พิเศษ ในโอกาสที่ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ทรงตัดแห่งรัฐมนตรีช่วยด้านการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ และต่อมาเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ศก เดียวกัน สมกิจมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ก็ได้อนุมัติปริญญาวิชาชีวประศาสนศาสตร์คุณวิบัณฑิต กิตติมศักดิ์ ให้แก่ท่านอาจารย์บุญชัน อดีตอาจารย์อีก จึงต้องนับว่าเป็นเกียรติที่ได้มาร่วมกับรัฐประศาสนศาสตร์คุณวิบัณฑิต

นายกรัฐมนตรีมัยปฏิวัติ

ໄຕຍ ໜີ ການບູນປະກາ

໧ 1

ปฏิวัติและน้ายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

“ เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่ตั้งเนื่องมาจากการประปัจจุติ และให้เข้ารับใช้ของบริหารราชการของประเทศไทยต่อมา โดยปรารถนาจะแก้ไขวิกฤตการดังนี้เป็นอย่างไรในทันที เมื่อก่อนมีการปฏิวัติ... ”¹ ฉะนั้น การศึกษาวิจัยในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหาร เมื่อพำนัช อย่างยิ่ง ภาระผู้นำในการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี ในสมัยปฏิวัติ คงจำเป็นต้องทราบเรื่องการปฏิวัติดังนี้เป็นพื้นฐานในการศึกษาเรื่องรัฐบาล หรือรัฐบาลในสมัยปฏิวัติ

การศึกษาพิจารณาในกรณีนี้จะได้เดือดกกระทำและเสื่อมเฉพาะในสภาวะสำคัญที่เกี่ยวกับมาตรการสิรั่งศรัทธาภรณ์ในการบริหารราชการของนายกรัฐมนตรี ขันเป็นผลลัพธ์ของมาจากการปฏิวัติและภารกิจที่ดำเนินการโดยนายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ

ປົກລົງ

“... คณบดีปิริยาดี ซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ ดำรงฯ และ พลเรือน ได้ทำการยึดอำนาจปลดปล่อยประเทศไทยในนามของปองชนชาติไทย ตั้งแต่วันที่ 21 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม พุทธศักราช 2501... เมื่อต้นไป...”² จังความตั้งถาวรเป็นส่วนหนึ่งใน ประการศักดิ์ของคณบดีปิริยาดี ฉบับที่ 1 จากประการศักดิ์ฉบับนี้เป็นประมวลเรื่องกับเหตุการณ์ ในวันที่ 20

¹ สำนักที่เนื่องนายกรัฐมนตรี, “ทำกล่าวเบ็ดเตล็ดประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร, 27 เมษายน 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล ศุภชัย ชัยวัชช์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึก ในวันครบรอบปีแห่งการสถาปนากรุงศรีอยุธยา 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนคร: ชนาดราพิมพ์, 2503,) หน้า 1-2

² “ປະກາສາຂອງພະປ្឴ិវិត ឯកចំណាំ 1,” រាជកិច្ចាណាមុនបេក្ខាយ លំង 75 គុណកិច្ច 81 វិអី 20 តុលាកុម្ភ 2501

เมื่อคนจะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปกครองประเทศไทย และสถานการณ์ทั้งหลายด้วย
ภายใต้ความคุ้มครองคนจะปฏิวัติโดยทั่วไปแล้ว บุคคลภายนอกคนจะปฏิวัติจะต้องมุ่งความ
สนใจในบุญหาที่ว่า ควรเป็นหัวหน้าคนจะปฏิวัติ จะดำเนินการบริหารประเทศไทยเมื่อยึดอำนาจ
สำเร็จแล้วอย่างไร ดูเหมือนการห้ามอุบัติในการประกาศของประเทศไทยของคนจะปฏิวัติจะเป็นไปใน
รูปใด จะเดิกหรือเปิดยืนแบบสักดานทางการเมืองของประเทศไทยอย่างใดบ้างหรือไม่ เหล่านี้
ด้วยเหตุเมื่อการตั้งของชั้นภาระทางคิด ใจของประชาชนที่มีอยู่ต่อคนจะปฏิวัติในขณะนั้น โดย
นั้น ภาวะผู้นำและภาระให้ภาระผู้นำในระยะห้าเดือนห้าเดือนคงมีความสำเร็จต่อคนจะปฏิวัติไม่ยัง
หย่อนก้าวความสำเร็จในการยึดอำนาจ เพราะถ้าหากจ้าประชาชนไม่ร่วมมือ หรือจดจ่อ
นำพาต่อคนจะปฏิวัติแล้ว คนจะปฏิวัติจะประสบความยุ่งยากอย่างมากไม่ถึง หรืออาจถึงขนาด
ปฏิวัติดันเหลวหรือไม่ปฏิวัติซ่อน ฉะนั้น จะให้ศึกษาดูเกราะที่เพื่อทราบว่า คนจะปฏิวัติได้ปฏิบัติ
ยังไงและจะให้มีมาตรการสร้างศรัทธาภาวะผู้นำอย่างไรบ้าง⁴ คนจะปฏิวัติจะประสบความสำเร็จ
ในการปฏิวัติและสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและบริหารประเทศไทยให้จนถึง⁵
ท้ายนั้น

1. จอมพล สมยุทธ มนตรี หัวหน้าคณะปฏิวัติ

ทุกท่านที่ได้รับทราบประกาศของคณะกรรมการปฏิวัติ ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 ย่อมทราบได้ทันที ว่า คอมพด ศูนย์ ชนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะกรรมการปฏิวัติ แต่อาจมีข้อสงสัยว่า ใจกลางเป็นผู้รับมอน จากคณะกรรมการปฏิวัติ ให้เป็นผู้รับผิดชอบบริหารประเทศต่อไป เพราะประตับการนี้เกี่ยวกับการปฏิวัติ แต่คงให้ประจักษ์ยิ่งน่าเด้อว่า คณะกรรมการปฏิวัติในสมัยก่อนมักเรียกบุคคลซึ่งเป็นที่ไว้ใจเรื่องด่วนอยู่ในความ

³ “ประกาศของพระบรมราชโองการ เกี่ยวกับ ฉบับที่ 2,” ราชกิจจานเบกษาเล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

⁴ คำว่า “กฤษปภรต” ซึ่งจะใช้ท่อไปในเอกสารวิจัยนี้ หมายถึงกษัตริย์ภรตเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501

นิยมของประชาชนมาเป็นนายกรัฐมนตรีบริหารประเทศต่อไป แต่ในกรณีของการปฏิวัติเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 น. คณะปฏิวัติดำเนินการแต่งตั้งจากที่ก่อตัวอยู่มาก เพราะในโอกาสเดียวกันกับที่คณะปฏิวัติได้ประกาศ "...ยกเลิกการรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 ..."⁵ และประกาศให้ "...ตั้งกษัตริย์แทนราษฎร สมมาติกาพแห่งตั้งกษัตริย์แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีเป็นขันศันธุ์ด้วย..."⁶ แต่ คณะปฏิวัติยังได้ประกาศว่า "...คณะปฏิวัติจะได้รับการบูรณะให้เป็นบัญชาการปฏิวัติชั่วคราว จอมพล ศุภชัย ชันวารช์ เป็นหัวหน้าคณะปฏิวัติในนามของปวงชนชาวไทย เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด รักษาสถานการณ์ทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ จนกว่าจะได้ตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่..."⁷

โดยนัยนี้ ก่อนที่จะมีรัฐบาลและคณะรัฐมนตรี จอมพล ศุภชัย ชันวารช์ ดึงคำร้องขอฯในวีรบุรุษที่สำคัญถึง 2 วีรบุรุษ คือ หัวหน้าคณะปฏิวัติที่ยังไม่ได้รับการบูรณะ ให้เป็นบัญชาการปฏิวัติที่ต้องรับผิดชอบบริหารประเทศไทยซึ่งเป็นพื้นที่เข้าใจในชนิดว่า ต้องคำร้องขอฯในตำแหน่งสำคัญทั้งสองท่าน จนกว่าจะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ทั้งนายกรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญหรือรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแทนฉบับที่ยกเดิมไว้แล้ว ทั้งต้องคำแนะนำแห่งนัยย่อมดอได้ว่า เป็นมาตรการสร้างสรรค์ภาวะผู้นำโดยนิตยที่สำคัญมาก⁸ หากพิจารณาประกอบกับข้อ案ที่ 2 ที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ต้องให้เป็นผู้นำที่มีความสามารถทางด้านบริหารโดยนิตยอีกประการหนึ่งแล้ว⁹ จะประคับคาย แห้งในภาวะผู้นำของหัวหน้าคณะปฏิวัติยังคง

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 “ผู้นำโดยนิตย์” หรือ legal leader จากบทความของ ชุมภาพุฒิจันประกร, “หัวหน้างาน,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, หน้า 228

⁹ โปรดพิจารณาความหมายของคำว่า “อำนาจบริหารโดยนิตย์” หรือ legal authority จากบทความของ พล. อ. อนอม กิตติชัย, “การใช้อำนาจบริหาร,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4, หน้า 602

เรื่องราย เส้นขอความเท็จแก่ประชาชนหรือปราศจากความเป็นธรรม จะต้องถูกยกยับขึ้น ยานาจปฎิรูปด้วยตัวซึ่งค้าเป็นสำหรับรักษาความสงบและความมั่นคงภัยของประเทศไทย”¹⁰

นอกจากนี้ คณบดีวิทยังให้ประกาศไว้ต่างกรุงต่างว่าจะอีกหดหายครั้งที่สองให้เห็นความค้าเป็นที่ดองให้โคนาชงอ่านใจถูกต้อง “...การยึดอ่านจากทำกรับปฎิรูปด้วยตัว...ต้องทำเพื่อให้เกิดอ่านใจปฎิรูปด้วยหดหายครั้งที่สองและกูรูหมาย เพื่อให้ใช้อ่านใจปฎิรูปด้วยตัวบ่องกันภัยนตรายของประเทศไทย...”¹¹ ยังก่อนนั้น อ่านใจปฎิรูปด้วยตัว “ เกร็งมือ ”¹² ที่ “ ในสำนารถจะตีรังษีให้ดูก่อน ” นอกจากตัวอักษรปฎิรูปให้ถูกต้องตามหดหายและอุคุณคติ ”¹³ ซึ่งก่อนจะปฎิรูปสำนารถใช้ให้เป็นประโยชน์ในการ “... กذاดังสิงไม่ตีกงหดหายในมันเมื่องให้โดยดับพัฒนันที ซึ่งไม่สำนารถจะใช้วิธีนี้ให้ให้ดับเหมือนใช้อ่านใจปฎิรูป... ”¹⁴

ความค้าเป็นที่ดองมีการปฎิรูปเพื่อให้มีอ่านใจและความค้าทั้งของการใช้อ่านใจปฎิรูปด้วยตัวบ่องกันที่ 20 ตุลาคม 2501 เมื่อต้นมานานกรุงตงบดจุบัน มีใช้จดมอยด์เดนพะกันะปฎิรูปที่ตั้งดองในรูปค้าซึ่งของคนะปฎิรูปด้วยตัวบ่องกันหดหายแล้วกันนั้น แม้แต่ “... คณะรัฐมนตรีหรือคนะรัฐบาลหดหายดังก์... ยังมีอ่านใจปฎิรูปด้วย อย่างทมอยด์ในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญปักครองราชอาณาจักร ... ”¹⁵

นอกจากการรับช่องแห่งอ่านใจปฎิรูปด้วยตัวบ่องกันแล้ว ยังปรากฏว่า “... นโยบายของคนะปฎิรูปด้วยตัวบ่องกันให้ประกาศไปแล้วนั้น รัฐบาลนี้จะให้คำเนินตามต่อไปให้เป็นผลประโยชน์แก่

¹⁰ “ ประกาศของคณะปฎิรูปด้วยตัวบ่องกันที่ 3,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 87 วันที่ 20 ตุลาคม 2501

¹¹ สำนักทำเนียบนาขครรภ์มนตรี, “ คำประกาศในวันครบรอบบดีแห่งการปฎิรูปด้วยตัวบ่องกัน ”, 20 ตุลาคม 2502, “ ธรรมนูญกรุงพจน์ของ จอมพล ศุภชัย ชัยรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบบดีแห่งการปฎิรูปด้วยตัวบ่องกัน ”, 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พระนาร : บัณฑิตพิมพ์, 2503), หน้า 122

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

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

ประเทศอย่างแท้จริง...”¹⁶ ฉะนั้น รัฐบาลมั่นใจว่า “...รัฐบาลปฏิวัติในระยะห้องเสียดหัวต่อแห่งการเปลี่ยนแปลง...”¹⁷ หรือรัฐบาลที่เป็นเพื่อนมาจากการปฏิวัติทั้งหมดแล้วข้างต้น

3. การเดินทางของนายตระกูล

มาตรการที่ตระกูลประการหนึ่งที่ห้องเสียดหัวต่อรัฐบาลและรัฐบาลริมภูมิผู้นำให้บังเกิดขึ้นแก่คนระบูรภูตต่อข้างต้นคือที่ประมานค่าได้ ก็คือ การกราบบังคมทูตด้วยตัวเอง ปฏิญาณว่า “...ในกระบวนการปฏิวัติครองดงหากจำเป็นจะต้องเปลี่ยนสถาบันแห่งชาติในทางหนึ่งทางใดบ้าง แต่สิ่งหนึ่งซึ่งคนระบูรภูตจะไม่ยอมให้มีการเปลี่ยนแปลง คือระบบทอมที่มีพระมหาตระกูลทรงเป็นประมุขแห่งรัฐ...”¹⁸ โดยกราบบังคมทูตพระกรุณาฯ ให้คำนั้นสัญญาต่อประชาชนว่า “คนระบูรภูตจะยืนหยัดรักษาระบบทอมต่อไป... อย่างนั้นคง”¹⁹

คำสัตย์ปฏิญาณดังกล่าวของรัฐบาลริมภูมิในหมู่ประชาชนให้มีห้องเสียดหัวต่อ ให้เกิดเอกสารพิชิตในชาติ เพราจะคนระบูรภูตจะเป็นอย่างไรก็ตาม ประชาชนยังมีที่พิงทางใจที่ซึ่งก่อประมุขของชาติ ฉะนั้น ตัวชาติของคนระบูรภูตในการนั้นคงมิใช่เพียงแต่การกราบบังคมทูต ต่อองค์ประมุขของชาติเท่านั้น หากแต่เมื่อถูกทางใจในหมู่ประชาชนอย่างเห็นด้วย ยังกว่านั้น ตัวชาติของประชาชนที่ต้องหันหน้าทิบก็ เมื่อคนระบูรภูตได้ประกาศให้ประชาชนทราบพระราชนิพนธ์ประภากและพระบรมราโชวาทค่า เรื่องนักความทราบผู้ตระหนัตพระบาทเดดด นี่พระราชนิพนธ์ว่า

16 “นโยบายของรัฐบาลชุด จอมพล ศุภชัย ชันยารชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ตามประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502,” และที่อ้างว่า “รัฐธรรมนูญ 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,” กรมบังคมทูตพระกรุณาฯ, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 83 วันที่ 21 ตุลาคม 2501

19 *Ibid.*

ดูคุณประดิษฐ์ของคุณะปฎิวิธีตั้งที่แต่งตั้งในประเทศไทย... ที่จะรักษาความปลอดภัยและ
ประ予以ชน์สุขของประเทศไทย ตลอดจนสิ่งเดิมความก้าวหน้าของบ้านเมือง นับว่าเป็น
เดือนนาอันดี เมื่อไก่คุณประดิษฐ์ก่อนคดีธรรมแล้ว ควรจะได้พยายามดำเนินการต่อไป ด้วย
ความชื่อสัตย์สุจริต ยิ่งมันในประ予以ชน์ส่วนรวม การยันให้ยังจะต้องกระทำต่อไปอีก
ร้างหน้า ก็ขอให้ไกรร่วมกันให้รับกอบ เพื่อบรรลุผลตามดุลประสังคุณโดยแท้จริง ทั้ง
สั่งกรณ์ในคำรับรองที่ได้ให้ไว้ในประกาศเหตุการณ์ให้จงมาก รักษาตนให้คงทน²⁰

ข้อความตามหนังสือของราชเดชาข้าราชการชั้นนำมานาเคนอน นักการ “คุณะปฎิวิธีได้รับ²¹
ทราบด้วยความรู้สึกช้ำช้ำในพระมหากรุณาธิคุณด้วยการด้วยการหนุน แต่จะได้ดำเนิน²²
ภูมิทัศน์ให้เป็นไปตามพระราชประดิษฐ์ทุกประการ” ท่าน ทั้งคุณะปฎิวิธีและประชาชนย่อม²³
ช้ำช้ำในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงใช้ภาครัฐสำนับสัญญาด้วยน้ำใจ ไม่ใช่แค่
ปกเกล้าปกกระหน่อมมายังคุณะปฎิวิธีและพสกนิกรของพระองค์ การยั่นสรั้งตัวรักษาเมือง
ชาร์รัมในชาติทั้งในหมู่คุณะของคุณะปฎิวิธี และในหมู่ประชาชนอันเป็นส่วนรวมของชาติ ในอัน²⁴
ที่จะได้ร่วมกันปฏิริบุบบด้วยความเจริญก้าวหน้าต่อไป เพื่อการต่อไปมีความมั่นใจและ
เชื่อในคุณะปฎิวิธีได้อย่างสันติใจว่า คุณะปฎิวิธีจะรักษาผลประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของชาติและ
จะยึดมั่นในอุดมการณ์เพื่อยกนักบุญอุดมการที่ผงอยู่ในคิด ใจของประชาชนชาวไทยจนถึงเป็น²⁵
ปรัชญาและลักษณะนิสัยประจำชาติไทยว่า “พระมหาชั้นรัชท์ทรงเป็นสัญญาด้วยน้ำใจของชาติ
และทรงเป็นมิ่งด้วยน้ำใจของประชาชน... พระมหาชั้นรัชท์ทรงเป็นกันมิได้”²⁶

20 “ประกาศของคุณะปฎิวิธี ฉบับที่ 10,” และ “หนังสือราชเลขาธิการ ที่ 2183/2501 ลงวันที่ 21 ตุลาคม
2501,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 88 วันที่ 21 ตุลาคม 2501

21 Ibid.

22 โปรดพิจารณาความหมายและความสำคัญของผู้นำแบบสัญญาลักษณ์ หรือ symbolic leader จากบทความ
ของ ชุม กาญจนประภา, “ท้วานว่าง,” วารสารรัฐบริษัทคานศสคร ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 หน้า 229-30

23 “ประกาศของคุณะปฎิวิธี ฉบับที่ 4,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 75 ตอนที่ 81 วันที่ 20 ตุลาคม
2501

4. ก่อน 24.00 นาฬิกาของวันปีกุ้งตี

คณระปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจปักครองประเทศไทยเดิมเป็นเวลา 21 นาที กว่าๆ วันที่ 20 พฤษภาคม 2501 เป็นต้นไป ชั้นระยะเวลา 3 ชั่วโมง ก่อนที่จะชั่ววันใหม่ คณระปฏิวัติได้ประกาศใช้มาตราการที่สำคัญๆ อย่างหนาแน่น ประการ ซึ่งมีผลซ่อนอยู่รักษาส่วนราชการ แต่ช่วยสร้างสร้างรัฐภูมิให้แก่คณระปฏิวัติโดยเฉพาะหัวหน้าคณระปฏิวัติ คือ

ก. ขอให้ประชาชนพฒเมืองประกอบภารกิจการงานอาชีพตามปกติ ให้ชาวราชภัฏ
หดหายปฏิบัติงานในหน้าที่ตามเคยและให้ทุกคนคงอยู่ในความสงบ ห้ามกระทำการใดๆ ที่จะก่อ
ให้เกิดความไม่เรียบร้อยขึ้นในประเทศไทย ห้ามเคลื่อนย้ายกำลังทหารออกจากภูมิภาคต่างๆ ของ
หัวหน้าค่านะปฏิบัติ และให้พูบงศ์บัญชากำลังหน่วยต่างๆ พึงแตะปฏิบัติตามคำสั่งของหัวหน้า
ค่านะปฏิบัติแต่ฝ่ายดู ²⁴

๗. ประกาศใช้กฎหมายการศึกษาเพื่อรักษาสถานการณ์และความสงบเรียบร้อยของประเทศไทย ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑ เวลา ๒๑.๑๓ น. พิกาน เป็นต้นไป²⁵

ก. ให้ปลดกระทรวง ปลดทบทวน หรือค่าแห่งที่เรียกชื่อย่างอื่นแม้สุานะลงกค่าได้ไปรายงานตัวต่อหัวหน้าคุณประวิจต์ ณ หอประชุมกองทัพบก ภายในเวลา 24.00 นาฬิกา วันที่ 20 ตุลาคม 2501 เพื่อขอรับความเข้าใจในอันที่จะให้ราชการของชาติดำเนินต่อไปตามปกติ และเป็นไปตามนัยมาของคุณประวิจต์²⁶

๓. ประกาศห้ามกักคุนเดินค้านหรือขันราคานิค้า มีดักษณะเป็นการขอร้องแกมบังคับโดยขอให้ทักษิร่ายคำนิบัติเป็นปฏิบัติต่อภันต์ด้วยความเห็นอกเห็นใจ เพื่อมิให้รายภูร์ได้รับความเดือดร้อน²⁷

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

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

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

๗. เริ่มผู้ด้วยการอนุมัติในพระบรมราชโองการ แต่ประชุมหารือเดือนกุราห์ของการค้าทุกแห่งไปพบกับหัวหน้าคณะปฏิวัติ ณ หอประชุมกองทัพบก ในวันอังคารที่ 21 ตุลาคม 2501 เวลา 10.00 นาฬิกา เพื่อข้อมูลความเข้าใจในอันที่จะให้เที่รษฎีกิจ การเงิน และการค้าของประเทศไทยดำเนินต่อไปตามปกติ ประศคากอยู่บลรบและความเข้าใจดัง²⁸

๘. ตั้งยกเดิมพระราชนูญด้วยพระบรมราชโองการเมือง พ.ศ. 2498 “บรรดาพระบรมราชโองการที่ ๑๔ จัดงานตามพระราชนูญดังที่ตั้งกตัญญ์แล้วให้เป็นอันดับสุดท้าย และจะหงชนให้มีมหัติ”²⁹ ดังเดิมได้ประกาศแล้วเป็นดังนี้ไป

ขึ้น ๑ ที่มาในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๐๑ ยังได้ประกาศ “ห้ามให้มีการนัดสุมประชุมกันในทางการเมือง ณ ที่ใด ๆ มีจำนวนตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป...”³⁰

คำสั่งของคณะปฏิวัติดังกล่าว หากพิจารณาในด้านที่นี้ คำสั่งของคณะปฏิวัติมีความคุ้มส่วนการณ์ของประเทศไทย ย่อมประจักษ์ด้วย มีลักษณะเป็นมาตรฐานการมีอยู่ปัจจุบันและยังคงมีอยู่ในสังคมไทย ทั้งนี้ เนื่องจาก อย่างไรก็ ไม่ส่วนที่เกี่ยวกับภาระผู้คน ย่อมจะมองข้ามความสำคัญของภาระผู้คนจากผลแห่งคำสั่งเหล่านี้เป็นได้ เนื่องอย่างยิ่ง ในกรณีที่ให้บุคคลไปพบหัวหน้าคณะปฏิวัตินั้น นอกจากเป็นการสร้างเติมมุ่งคิดกิภาพของหัวหน้าคณะปฏิวัติให้เป็นที่รู้จักในบรรดาผู้ที่เข้าพบแล้ว ยังมีผลทางใจต่อผู้ที่เข้าพบอยู่ด้วย อย่างน้อยที่สุด แม้จะทำการให้ “อันจะมีผลไม่ต่อกดดัน หรือขัดแย้งกับคำสั่งคำขอความร่วมมือของหัวหน้าคณะปฏิวัติแล้ว ก็ต้องซึ่งใจ พอดีพอดี” ก็ไม่ถูกทำ เพราะแม้แต่คำว่าหัวหน้าคณะปฏิวัติเป็นมาตรฐานการแต่งความเรียบราศอยู่แล้ว ยังเนื่องได้รับเชิญให้ไปพบเช่นนี้ มิพักดองส์ย์จ่า จะบริสุทธิ์หรือไม่บริสุทธิ์ตาม ภาระทางจิตใจ ข้อมูลก่อนอยู่ทุก ๆ หนึ่งในขณะนั้น คือหัวหน้าคณะปฏิวัติ

28, 29 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 7, ฉบับที่ 8,” (ตามลำดับ), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๕ ตอนที่ ๘๓ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑

30 “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓,” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๕ ตอนที่ ๘๔ วันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๐๑

นายกรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ

โดยที่หัวหน้าคณะปฏิวัติซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2501 ได้นำความกราบบังคมทูลว่า การที่คณะปฏิวัติได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 เสียนั้น ที่โดยประณานะให้มีรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม และให้การปกครองประเทศเป็นไปโดยเรียบง่ายขึ้นอย่างเป็นอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนั้น การที่จะให้มีรัฐธรรมนูญเช่นว่านี้ สมควรจัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นร่างขึ้นประกาศใช้ต่อไป แต่ในระหว่างระยะเวลา ก่อนที่จะได้มีและประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น สมควรให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเพื่อใช้ไปกลางก่อนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ทรงพระราชนิรันดร์หันชอบด้วย และเพื่อให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัตินำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ โปรดกระหม่อมให้ใช้บันทัญญัติต่อไปนี้ เป็นธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นสภาร่างรัฐธรรมนูญจะได้จัดร่างขึ้น³¹

ข้อความขึ้นจะต้องหารือให้เป็นส่วนหนึ่งแห่งประวัติศาสตร์ชาติไทยดังต่อไปนี้ คือ อาภัณฑ์ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ซึ่งมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ โปรดกระหม่อมให้ประกาศไว้ ณ วันที่ 28 มกราคม พ.ศ. 2502³²

การที่นำเอาต่อหน้าเป็นอาภัณฑ์ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมาประกอบการพิจารณาด้วยเห็นด้วย ย่อมมีความสำคัญยิ่งมาก ในยังที่จะได้ยันพระศักดิ์ถูกต้องภาระของ จอมพล สาริก ชนวงศ์ ในการหัวหน้าคณะปฏิวัติ เกี่ยวกับการจัดให้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรนั้น ดังเด็ดความด้วยความดุลยเดช จนกระทั่งฝ่ายความกราบบังคมทูลพระกรุณา แต่ “ทรงพระราชนิรันดร์หันชอบ... ให้การเป็นไปตามที่หัวหน้าคณะปฏิวัติกราบบังคม

31. “ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร,” ราชกิจจานุเบกษาเล่ม 76 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

32. Ibid.

กู๊ด”³³ ว่าในกระบวนการค้านิงานคักด้านหัวหน้าคณบัญชีที่มีภาระหนาท่อนหนักและสำคัญเพียงใดที่ค้าต้องใช้ภาวะผู้นำด้วยความรอบคอบสูง จนกระทงได้รับความไว้วางพระราชนิยมประทักษิณด้วยโดยนัยตั้งก้าวเดียว

ยังก่อตัวอีก หลังจากที่ได้ประการ์ ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ในวันที่ 28 มกราคม 2502 แต่ จอมพล ศุภชัย ชนะรัชต์ ในฐานะหัวหน้าคณบัญชียังเป็นผู้ “ปฏิบัติหน้าที่ของคณบัญชีและนายกรัฐมนตรี”³⁴ จนกระทงถึงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2502 พลเอก ศุภชัย ศุภชัยสาริกา ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ เป็นผู้รับผิดชอบพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า “บัดนี้ ทรงพระราชนิพัทธ์ฯ จอมพล ศุภชัย ชนะรัชต์ เป็นผู้ทรงมีอำนาจ ไว้จ้างพระราชนิยมที่จะให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี... จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ฯ จอมพล ศุภชัย ชนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรีรับบริหารราชการแผ่นดิน ตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป”³⁵ และต่อมาในวันที่ 10 เดือนเดียวกัน จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศหนึ่งให้ประกาศว่า “บัดนี้ จอมพล ศุภชัย ชนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ให้เสือกตัวรับผิดชอบต่อการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี เพื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ฯ ทรงรัฐมนตรี...”³⁶ ในประกาศดังคณบัญชีนี้ จอมพล ศุภชัย ชนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบพระบรมราชโองการ

ฉะนั้น โดยนัย ฐานะตำแหน่งของ จอมพล ศุภชัย ชนะรัชต์ จึงเปลี่ยนจากหัวหน้าคณบัญชี³⁷ มาเป็นหัวหน้ารัฐบาลในสมัยปัจจุบัน แต่ในทางพฤตินัย เป็นนายกรัฐมนตรีที่ผู้เขียนจะใช้เคราะห์และพระรัตนนาได้โดยมั่นใจในความถูกต้องได้ว่า มโนธรรมหรือความรู้สึกค่านิยมในหัวใจความรับผิดชอบต่อประเทศชาติของหัวหน้าคณบัญชีจะเป็นไปตามฐานะตำแหน่งนี้ ด้วย ฉะอย่างไรก็ตาม การที่หัวหน้าคณบัญชีต้องเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็เป็นหลักฐาน

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 โปรดพิจารณาโดยละเอียดเกี่ยวกับการที่ จอมพล ศุภชัย ชนะรัชต์ ดำรงอยู่ในฐานะตำแหน่ง 2 ฐานะ ในวิทยานิพนธ์นี้ หน้า 3

ได้ประการหนึ่งว่า ถ้าจะมีแต่ต่อเนื่องของภาวะผู้นำและความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติและหัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติยังมีอยู่ในบุคคลเดียวกัน คือ ข้อมูล สมุห์ ชนะรัชต์

ในตอนต่อไปของบทที่ ๔ ได้พิจารณาถึงข้อหาความผู้นำของ ข้อมูล สมุห์ ชนะรัชต์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติในประการสำคัญ ๆ ที่มีต่อคณะเป็นการทั่วไป เพื่อเป็นแนวประกอบการพิจารณาในบทที่ ๔ ไป

1. ข้อมูล สมุห์ ชนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติ

สำหรับนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร หากพิจารณาเชิงปฏิวัติย่อมเป็นมาตรฐานการทักษะภาวะผู้นำแก่ผู้ที่ดำรงตำแหน่งน้อยเดลท์โดยตรงและโดยปริยาย เพราะผู้ที่ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นบุคคลและคณะบุคคลโดยทั่วไปทั่วไปทั่วไปและภายนอกประเทศ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ที่ประชาชั้นตากุชูโดยมุ่งหวังให้เป็นผู้รักษาดู管ประโภชันยังเป็นต่อรวมของชาติ ดังนั้น ถ้าจะนับประชานิยมด้วยต่อนายกรัฐมนตรีมากกว่ารัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรี ดังที่มีต่อพานิชในทางการประกอบแบบคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาว่า “เป็นที่หนึ่งในบรรดาท่านกัน”³⁸

สำหรับกรณีของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัตินี้ แม้ว่าสำนักงานบริหารโดยนิติบัญญัติจะมีความรับผิดชอบร่วมกันก็ตาม “แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ต้องยอมรับกันว่ามีความไม่เสมอไปในทางนายกรัฐมนตรีมีอำนาจมาก ...”³⁹ ดังจะเป็นที่ประจักษ์ด้วยงาน เมื่อได้พิจารณาถึงข้อหาความก้าวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมาก แตกต่างกับนายกรัฐมนตรีมีก่อตั้งมีการปฏิวัติ

ในชั้น ไคร์ชอตส์อน ให้เห็นว่า นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติเป็นผู้นำโดยแท้ในคณะรัฐมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารที่มีอำนาจมาก แตกต่างกับนายกรัฐมนตรีมีก่อตั้งมีการปฏิวัติ

³⁸ คติพจน์ทางการปักครองที่ว่า นายกรัฐมนตรีเป็น “ที่หนึ่งในบรรดาที่เท่ากัน” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “First among equals” หรือตามภาษาไทยจะต้องที่ว่า “Primus inter pares” เป็นคำกล่าวโดยทั่วไปที่ใช้บ่อยที่สุดให้เห็นความแตกต่างในฐานะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีกับรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ร่วมคณะ แต่การที่นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยจะมีอำนาจมากกว่าผู้อื่น หรือจะสามารถใช้อำนาจผู้นำได้ดีเด่นเพียงใดนั้น ที่สุดแต่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศจะแต่ละบุคคล

³⁹ แสง เสนาพวงษ์, “พันธุ์ช่วงที่เปรียบจากของนายกรัฐมนตรี,” วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๓, หน้า ๓๙

มาตรการอันสำคัญที่ช่วยเกื้อกูลร้านค้าแห่งของผู้ค้าร่วมค้าแห่งนายกรัฐมนตรี ในสมัยปัจจุบัน ให้สูงตั้งเป็นพิเศษนั้นเป็นเพียง “พรมทางด้วยทองด้วย...รัฐมนตรีด้านตามสัมภาร...มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”⁴⁰ และในทางปฏิบัติปรากฏว่า “นายกรัฐมนตรีได้เลือกสรรผู้ที่มีความคิดเห็นที่มีความคิดเห็นที่ดีและมีความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ดังรัฐมนตรี...”⁴¹

ในสักษณะทางนิติพิธีและพฤตินัยเช่นนี้ เมื่อพิจารณาประกอบกับความจริงที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้วางพระราชอำนาจทั้งให้รัฐมนตรีพัฒนาด้านต่างๆ”⁴² ก็ยังประจักษ์ว่าด้วยเช่นนี้ก็ว่า นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าหรือผู้นำในคณะรัฐมนตรี ทั้งในด้านเดือกรัฐและให้รัฐมนตรีพัฒนาด้านต่างๆ เพื่อการใช้พระราชอำนาจทั้งหมดของพระมหากษัตริย์ในกรณีที่มีนโยบายกรรชั่นคือเป็นผู้รับผิดชอบพระบรมราชโองการ

การพิจารณาที่กฎหมายผู้นำของหัวหน้าฝ่ายบริหาร จะปรากฏแจ้งรัฐชนอภิมาภิสัมพันธ์ให้พิจารณาภาระทางคิดใจอันเป็นลักษณะแห่งบุคคลภาพของหัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งแสดงออกโดยวิธีกรรมของท่านในการกด่าว่าด้วยความประเสริฐในวันชาติ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2505 ซึ่งขอคัดคดด้วยความมานะเด่นอเพื่อยืนยันความจริง ดังต่อไปนี้

ข้าพเจ้าขอถือวิธีเริ่มได้ในมือ ความคิดเห็นส่วนมากที่สุดเป็นของข้าพเจ้าเอง ข้าพเจ้าเป็นคนเริ่มคิดว่าจะทำอะไร แต่ไม่ใช่พอดีคิดว่าจะทำก็ทำไป โดยไม่ปรึกษาหารือใคร ข้าพเจ้าปรึกษา ข้าพเจ้ามักให้เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าทราบความคิดความในใจโดยไม่ปิดบัง ข้าพเจ้ายินดีพัฒนาให้มีความคิดเห็นอย่างไร บรรดาคนที่ข้าพเจ้าเขามาเป็นเพื่อน

40 “ธรรมบัญญัติการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 14, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

41 “ประกาศถึงคณะรัฐมนตรี,” ประกาศ ณ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ พุทธศักราช 2502, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 23 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2502

42 “ธรรมบัญญัติการปกครองราชอาณาจักร,” มาตรา 15, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

ร่วมงาน ก็ได้เดือดสรวญ ไทยพิจารณาคุณเดักษณ์และวิชาการ ไทยไม่ค่าเนื่องถึงพอกถึงพราศ ข้าพเจ้ายกหักเรื่องสร้างความสามัคคีในชาติเป็นเรื่องสำคัญ⁴³

ปัจจุบันนี้ ถ้าพิจารณาอันน่าชื่นของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรประกอบทั้งหมด จะยังคงหนักถึงมาตรการที่เกิดขึ้นโดยทางนิติธรรม ทางกฎหมายด้วยกันนี้ของนายกรัฐมนตรีที่มีปฏิจต์ ในอันที่จะได้ใช้เมื่อเครื่องมือในการบริหารประเทศได้ดียังขึ้นอีกมาก

2. มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นธรรมนูญการปกครอง “...ที่ห้ามห้ามและปฏิจต์นี้... ภาระมั่งคุณ”⁴⁴ เพื่อใช้ไปพัฒนา “จนกว่าจะได้ประกาศให้รัฐธรรมนูญซึ่งศักดิ์สิทธิ์ของราชอาณาจักร”⁴⁵ ทั้งนี้ เพื่อ “ให้เหมาะสมกับตัวการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน”⁴⁶

โดยนัยนี้ “การบริหารประเทศโดยมีสีภาระและคุณรัฐมนตรีให้ดำเนินต่อมา กองบัญชาการปฏิจต์ให้หมดไป แต่อันนี้ปฏิจต์ยังคงอยู่ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญปกครองราชอาณาจักร”⁴⁷ ซึ่งน้อมความด้วย

ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการร่วมมือ หรือป้องปารามภัยการท้าทายที่เป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร

⁴³ สำนักที่ดำเนินนโยบายกรรฐมนตรี, “คำประกาศในวันชาติ 24 มิถุนายน 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ชัยรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุนภาพันธ์ 2503, (พะรนนคร : ชนาการพิมพ์, 2503), หน้า 39

⁴⁴ คุรุยสระอี้ดจากวิทยานิพนธ์นี้ หน้า 10 หรือจากเอกสารกับทักษิณธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ราชกิจจานเบกษา เล่ม 70 ตอนที่ 17 วันที่ 28 มกราคม 2502

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ สำนักที่ดำเนินนโยบายกรรฐมนตรี, “คำประกาศในวันชาติ 24 มิถุนายน 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ชัยรัชต์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบปีแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุนภาพันธ์ 2503, (พะรนนคร : ชนาการพิมพ์, 2503), หน้า 48

จ้าว หรือราชบัตดังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่่อนทำดาย ก่อความหรือความกุศลความดงาม ดังนักเกหกชนภายในหรือมาจากการของราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตั้งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้อว่าค่าตั้งหรือการกระทำ เช่นว่านี้ เป็นค่าตั้งหรือการกระทำการที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้ตั้งการหรือกระทำการใด ๆ ไปตามความในวรรคก่อนแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาราชบัญชี⁴⁸

อำนาจของนายกรัฐมนตรีตามความในมาตรา 17 แห่งธรรมบัญชีการปกครองราชอาณาจักรตั้งแต่วันขึ้นปีกัน นับให้จ้าวเป็นมาตรฐานที่ต้องปฏิบัติทุกที่ทุกแห่ง ไม่ใช่เป็นมาตรฐานที่ต้องปฏิบัติทุกที่ทุกแห่ง มากกว่านายกรัฐมนตรีในบังคับแต่ประเทศไทยมีการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญ ลงแต่งตั้งที่ 24 มิถุนายน 2475 ถึงวันที่ 20 ตุลาคม 2501 แห่ง เมื่อพระ “พระบรมราชโองการลงพระบาทในบ้านเมือง... เป็นเผยแพร่พิชแพรงสำหรับประเทศไทย ในด้านการจะบำบัดทุกจิตใจของชาติห้องทำการฝ่าด้วยชั้นศัลยกรรม”⁴⁹

อำนาจของด้านนี้ นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีมีบัญญัติให้ใช้ไปแล้วรวมทุกครั้ง เพื่อเป็น “การบังคับกฎหมาย... ทั้งในด้านวัตถุและในด้านจิตใจ”⁵⁰ โดยนายกรัฐมนตรียึดมั่นในหลักการฯ

การที่จะทำให้บ้านเมืองอยู่เย็นเป็นสุขต้องให้คนทำความดี การที่จะให้คนทำความดีต้องปฏิบัติงานทำความดีให้กัน ต้องปฏิบัติงานให้คนร้ายมีโอกาสทำความร้าย แต่คนดีจะจะมีโอกาสทำความดี ให้บ้านเมืองเจริญก้าวหน้า⁵¹

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

⁴⁹ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, “คำประกาศในวันครบรอบบีบแห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2502,” ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพลสฤษดิ์ สนธิรัชช์ นายกรัฐมนตรี, พิมพ์เป็นที่ระลึกในวันครบรอบบีบแห่งการตั้งคณะรัฐมนตรี 10 กุมภาพันธ์ 2503, (พะนก : ขบวนการพิมพ์, 2503), หน้า 123

⁵⁰ *Ibid.*, หน้า 126

⁵¹ *Ibid.*, หน้า 125

สำนักงานนายกรัฐมนตรีที่มีปฎิวัติตามชาร์มมูญการปักครองราชอาณาจักรนี้ หากพิจารณาในทางทฤษฎี คงต้องยอมรับว่าเป็นเรื่องที่น่าหงส์ใจมาก แต่ถ้าหากพิจารณาถึงความจำเป็นในทางปฏิบัติเพื่อความปลอดภัยของประเทศไทย และพิจารณาเจตนารมณ์ด้านอันแน่นอน ของผู้ทรงอำนาจแล้ว ความห่วงใยในเรื่องนี้แม้จะไม่ออกค่ายคงได้โดยสิ้นเชิง แต่ก็มีความห่วงในสิ่งๆ ๆ ที่ว่า

... ชาร์มมูญการปักครองราชอาณาจักร มีด้วยนั้นเป็นรัฐชาร์มมูญชั่วคราวในช่วงห่วงของการร่วงແຂ僚ยกรัฐชาร์มมูญให้ รัฐเด็กในฐานะหัวหน้าคณะปฎิวัติกตี ผู้ร่วมมือหงษ์หด้ายในงานนี้ ซึ่งประกอบกันขึ้นเป็นคณะปฎิวัติกตี มีเจตนารมณ์แน่นอยู่ที่เสมอ จ่าประเทศไทยจะต้องปักครองในระบบชาร์มมูญ อาจจะต้องแก้ไขหลักการอธิการเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและผลประโยชน์ขั้นยิ่งให้สูงชัด แต่เราไม่สามารถจะลดหงษ์หด้ายให้ ในเดือนเชิงซึ่งยังมีระยะห์ปฎิวัติ ก็มีชาร์มมูญการปักครองราชอาณาจักร ซึ่งถือเป็นรัฐชาร์มมูญศักดิ์ยิ่งเมื่อนัก ต่อไปภายหน้าก็จะมีรัฐชาร์มมูญตามรัชในร่วมความว่า ประเทศไทยจะต้องอยู่ในระบบชาร์มมูญเด่นอย่าง⁵²

การท่าคดามเข้าใจในเจตนาด้านของนายกรัฐมนตรีที่มีปฎิวัติจะต้องพิจารณาในด้วยที่ว่า การปักครองในระยะน้อยในสมัยปฎิวัติ เป็นการชั่วคราว เพื่อกลางด้วยเสื่อร้ายให้หมดสิ้น และให้เป็นราชฐานสำหรับรองรับการปักครองระบบประชาธิปไตยตามชาร์มมูญฉบับที่จะร่างขึ้นใหม่ต่อไป การพิจารณาที่เกยในส่วนที่เกี่ยวกับเจตนาด้านของนายกรัฐมนตรีที่มีปฎิวัติจะเป็นที่ชัดเจนมาก ถ้าหากพิจารณาเรื่องนี้ ประเทศไทยจะต้องพยายามรักษาการปักครองแบบพ่อเมืองซึ่งจะได้ก่อต่อไป

3. หลักการปักครองแบบพ่อเมือง

ความคิดทางการเมืองของหัวหน้าฝ่ายบริหารที่เสียงออกเปรี้ยบเทียบกับระยะทางที่ต้องให้เห็นภาพที่จะเป็นประโยชน์ยังแก่การอธิการที่ด้วยคณะและมาตรการและกิจการใช้การด้วยน้ำของนายกรัฐมนตรีที่มีปฎิวัติให้เป็นอย่างดี เพริ่ง “ เมื่อกิจการและกิจการนี้ ” ให้กิจการและกิจการนี้เป็นอย่างดี เพริ่ง “ เมื่อกิจการและกิจการนี้ ”

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

ของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี... จะให้เป็นหลักยึดถือในการปฏิบัติราชการอย่างต่อไป⁵³ ดังนั้น การปฏิบัติตามอุดมคติดังนี้จะต้องนิจจาระเป็นต้องคัดให้มีมาตรฐาน ในทางการปกครองจะดูไปด้วย เพื่อเป็นธรรมาธิไปสู่เป้าหมายตามอุดมการ

อุดมการของนายกรัฐมนตรีที่มีปฏิทัชที่สุดของมีอยู่มากหลาย แต่ในชั้นนี้จะขอถ้า เนพะอุดมการทางการปกครองซึ่งมีตักษณะเป็นการทั่วไป เพราะเห็นว่า นักการเมืองตักษณะ ทั่วไปแล้ว ยังมีตักษณะก้าวขึ้นอยู่หรือແ戍อยู่ในหลักและวิธีการบริหารงานเพื่อประโยชน์สูงสุด ของประชาชนทุกตักษณะ อุดมการหรือหัวการทั่วทั่วไป คือ หัวการปกครองแบบพื้นบ้าน ที่เมือง ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารได้กล่าวเน้นในที่นี้ด้วยแหล่งทั่วไป ทั้งในหมู่บ้านราชการชั้นผู้ใหญ่และผู้น้อย จะขอนำมาระบุเพิ่มเติมของความต้องการเป็นการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทุกราชอาณา จักร เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2502 ท่านก็ต่อว่า

วิชาชีวศึกษา ในสมัยใหม่จะก้าวหน้าไปสักเพียงใดก็ตามที่ หัวการอันหนึ่งใน ระบบการปกครองแบบใหม่ของไทย ยังมีคุณค่าอย่างยิ่งประเสริฐและควรจะใช้อยู่เสมอ หัวการท่านคือการเป็นพื้นบ้านพื้นเมือง บ้านเมืองเป็นตัวมีน้อมครอบครัวให้ผู้ผู้ดูแลราชการ ซึ่งหัวด้วย ปลัดจังหวัด นายอำเภอ เป็นหัวหน้าครอบครัวที่ติดหันกันลงมา นักปกครอง ต้องดีอีก พอเมืองที่อยู่ในความปกครองไม่ใช่กันอื่น แต่เป็นพื้นของสุกห้านในครอบครัว เดียวกัน ความยากดมดัน ความผาสุก ความເຄືອດຮັນທເກດຂັງແກພດເນືອງ ເນືອງຂອງ ครอบครัว ซึ่งจำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้องเอาใจใส่ดูแลความเมื่อยไปของครอบครัวให้ผู้นี้ อย่างใกล้ชิด ปกครองกันด้วยความรักใคร่ไม่ตรึงเหมือนหนึ่งว่าเมื่อกันในครอบครัวเดียวกัน เมื่อไตรมาสแรกทำให้พอดเมื่อไถ่ทางให้ รักให้รับบดดอยเรื่อยอย่างเมื่นหัวหน้าครอบครัว เมื่อนั้นเรื่องจะให้ชื่อว่าเป็นนักปกครองที่ เรายังให้ความรักเมื่นหัวหน้าครอบครัว ที่ ก่อตั้งกันด้วยความเมื่อยรักเหมือนพ่อ เวลาถูกข้ายหรือจากไป มีคนเดียดายถึงกับร้องไห้ นั่นคือ นักปกครองที่ดี⁵⁴

⁵³ Ibid., หน้าค่าน้ำ

⁵⁴ “ทำก้าวเดินการประชุมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักร 27 เมษายน 2502,” นร. หน้า 6

ขอกราบด้วยอ้างที่นี่มาเสนอ แม้จะค่อนข้างยืดยาว แต่ไม่ต้องสำคัญที่มิใช่เพียงเพื่อปฏิบัติตามหรือเพื่อแสดงถึงภาวะผู้นำของนายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติท่านนี้ หากแต่เห็นว่า มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างสำคัญที่เกี่ยวกับทักษะล้มล้างทางการปกครองแบบโบราณของไทยที่เป็นมรดกโลก ที่ต้องมีการอนุรักษ์ไว้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า จุดการหรือบทบาทการปกครองของสมัยอย่างสำคัญที่ทำให้ นายกรัฐมนตรีสมัยปฏิวัติไม่เหมือนกับนายกรัฐมนตรีคนอื่น ๆ ในอดีต และไม่เหมือนกับนายกรัฐมนตรีในประเทศไทยปัจจุบัน ใจความนี้ จึงควรจะถูกอนุรักษ์ไว้ ไม่ให้หายไป แต่ให้ต้องใช้มาตรการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ให้เข้าถึงคิดใจของประชาชนในด้านนี้ท่านเองจะดีต่อสังคม คุณและทุกชีวิตรู้สึกดี ด้วยความที่น่าจะเป็นต้นแบบที่ดี แม้จะเป็นต้นแบบที่ดี แต่ก็ต้องมีการพัฒนาศักยภาพด้วย จึงขอเสนอในบทที่ 2 จัดตั้งมาตรฐานการทางการเมือง

สรุป

การศึกษาวิเคราะห์ในบทที่ 1 นี้ หากพิจารณาโดยสรุปในลักษณะกระบวนการ ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่า ฐานะตำแหน่งของ คอมพิวเตอร์ ชนชั้นสูง ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่สูงเด่นเป็นชั้น ๆ ติดต่อกันมาโดยลำดับอย่างรวดเร็ว

ก่อนหนั่นปฏิวัติ ก็ ก่อนวันที่ 20 ตุลาคม 2501 ภาระการเมืองผู้นำของ คอมพิวเตอร์ ชนชั้นสูง เมื่อเปรียบเทียบกับในระยะหลัง ๆ จะเห็นได้ว่า ในระยะนี้นักการเมืองที่มีความสามารถในการดำเนินนโยบายอย่างสำคัญหรือ เกี่ยวกับในทางการเมืองและการบริหารประเทศในด้านนั้น ๆ เหมือนในระยะหลัง ๆ ของการปฏิวัติແຕ่

นับตั้งแต่วันที่ 20 ตุลาคม 2501 ซึ่งเป็นวันปฏิวัติ ให้ก้าวไปยังอาณาจักรของประเทศไทย และควบคุมส่วนราชการของประเทศไทยในฐานะหัวหน้าคณะปฏิวัติ จนกระทั่งวันที่ 9

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

กุมภาพันธ์ 2502 ซึ่งเป็นวันประกาศพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ฯ ด้วย ฯ อมพส ศุภดี ชันราชชัต เป็นนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร

อย่างไรก็ ในบทที่ ๑ นักไชแต่งให้ประจักษ์ชัดแล้วว่า แม้มีธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักรแล้วก็ตาม ประเทศไทยยังอยู่ในสมัยปฏิวัติในอันที่จะต้องเร่งรัดพัฒนาประเทศ ต่อไปโดยมีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่มีบัญชาติเป็นผู้นำในการบริหารประเทศ

ในบทที่ ๗ ไป ๕ ได้ศึกษาพิจารณาจากผลการดำเนินนโยบายบริหารประเทศในด้าน การเมือง การเศรษฐกิจ การตั้งคุณ และการทหารของรัฐบาลในสมัยปฏิวัติเป็นสำคัญไปในอัน ที่จะได้ทราบว่า จากการดำเนินนโยบายตั้งต่อหน้า ๗ มีผลในทางสร้างสรรค์และสร้างสรรค์ ภาวะผู้นำให้แก่ ฯ อมพส ศุภดี ชันราชชัต หัวหน้ารัฐบาลในสมัยปฏิวัติในการสำคัญ 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 คนเรามีเคยพูดถึงตนเองโดยไม่ขาดทุนเดย ถ้าพูดกล่าวหา ตัวเอง คนเชื่อเสมอ แต่ถ้าชูตัวเอง ไม่มีใครเชื่อ

มองตาม

รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล

ໂຄບ ພັນ ມັນກົດງ

1. คำนำ

เทศบาล เป็นการปักครองท้องถิ่นแบบกระชายอำนาจชูปเดียวที่ราชภูมิ ในท้องถิ่นนี้ ตั้งร่วมในการดำเนินการภายใต้ห้องถิ่นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง ตามระบบประชาธิปไตยอย่างมากที่สุด แต่การที่เทศบาลจะบริหารงานไม่ได้ด้วยตนเองชั้นอยู่กับบังคับชั้นเดียว ด้าน ที่สำคัญที่สุดคือการหนังกคือรายได้ ความต้องการของเทศบาลที่ต้องมีรายได้มากขึ้น เรื่อยๆ มิอยู่ทุกเทศบาลไม่ว่าจะเป็นในเมริกา ยุโรป หรือเอเชีย โดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งมีอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรตุ้งแต่ประเทศกำลังพัฒนา หน่วยบริหารงานที่บ้าน บ้านๆ และเป็นบังคับชั้นเดียวที่อยู่ในประเทศไทย ที่มีความสามารถในการบริหารงานท้องถิ่นชั้นเป็น แหล่งชุมชนอันเป็นกำลังของประเทศไทย เริ่มขึ้นเพียงใด ประเทศไทยก็จะเริ่มขึ้นเป็นที่คุณ คือ ภารกิจและบริการต่างๆ ที่เทศบาลจะห้องจัดให้ชุมชนท้องเพิ่มขึ้นเพื่อชุมชนนี้ จึงดึงเหล่านายตัวเร็คดูดูงไปได้ก้าวต่อไปนี้รายได้มาบริหารงานอย่างเพียงพอ รายได้ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 66 มีภารกิจทางการ ค้าหรรนเนื่ยมค่าใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้จากการรับผิดชอบ รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศบาลนี้ยัง เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินทุนอุดหนุนให้และรายได้อื่นๆ แต่ทางที่มีความสำคัญและควรจะก่อให้เกิดรายได้มากที่สุดคือภาษีอากร ซึ่งมีผลกระทบถึงรัฐบาลถึง ประชาชนและส่วนราชการ ของเทศบาลเอง เพื่อจะได้รับความมีรายได้จากการที่ให้แก่ประชาชน ประชาชนก็ไม่สนใจ เมื่อประชาชนไม่สนใจไม่ได้ก่อให้เกิดความเสื่อมเสียแก่เทศบาล เมื่อไม่ได้

¹ พระราชบัญญัติเทคโนโลยี พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496), มาตรา 66

คนดีมานำทำงานก์ทำให้รัฐบาลไม่ได้งานใด แต่เมื่อรัฐบาลไม่ได้งานใดก็ไม่มีอำนาจในการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น² รายได้มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารงานของเทศบาลมากเท่าใด ภาษีอากรซึ่งเป็นรายได้หลักของเทศบาลก็มีความสำคัญยิ่งเท่านั้น ถ้าหากเทศบาลไม่มีรายได้ทางภาษีอากรซึ่งย่อมจะสามารถจัดบริการให้แก่ประชาชนได้แรมมาก ทั้งยังจะทำให้มีอัตรากาญจ์ต้านการคดังมากยิ่งขึ้น

ประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่การปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลมาเป็นเวลาถึง 30 ปี ถ้าจะเปรียบเทียบกับชนชั้นเกิดมาพร้อมกันก็เริ่มต้นได้เกือบตุ่งเข้าสิบปีก่อนแล้ว แต่เทศบาลไทยยังตื้มตุกกดุกกดานไม่แข็งแรงพอที่จะก้าวเดินไปได้เอง ตัวยเหตุขาดความมั่นทั้งคัญยังคงเงินก้าวต่อไปจะเห็นว่า ไม่มีเทศบาลแห่งใดที่จะเดินต่อเองได้ แม้กระทั่งเทศบาลนครกรุงเทพซึ่งมีรายได้มากที่สุดก็ยังเทศบาลเมืองปทุมธานีซึ่งมีรายได้พ้อยที่สุด รัฐบาลต้องพยายามช่วยเหลือมีรัฐบาลประจำองค์กรที่ต้องการให้เงินอุดหนุนพอให้ดี เมื่อเป็นเช่นนี้ เทศบาลคงไม่เครียดก้าวหน้าไปเท่าที่ควร Philip E. Taylor ศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยคอนเนคติกัต ได้ให้หลักในการแก้ปัญหาการคดังของรัฐบาลท้องถิ่น ในส่วนรัฐประดิษฐ์บัญหารบนรายได้จำกัดและรายจ่ายในหน้าที่สำคัญเพิ่มมากขึ้นด้วยการเพิ่มรายได้หรือลดรายจ่ายจากการเพิ่มประดิษฐ์ภาพหรือลดมาตรฐานบริการ³ บทความนமความมุ่งหมายจะพิจารณาถึงเฉพาะค้านรายได้ในขอบเขตที่แคบลงไปอีกครึ่ง รายได้ทางภาษีอากรในด้านนั้นจะมีผลต่อ

2. รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาล

รายได้ทางภาษีอากรกับรายได้อื่น

เทศบาลเป็นสิ่งที่รัฐบาลดูแล (Local Government are Creatures of the State) จะมีอำนาจในการหารายได้ทางภาษีอากรเพียงใด แล้วแต่ในรายชื่อของรัฐบาลถูกแต่ละประเทศ

² ข้ามๆ ขุนธรี, “การเทศบาลในประเทศไทยอังจิญไม่ถึงขนาด,” 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.

ประเทศไทยมีการปกครองท้องถิ่นเจริญมาก มีกิจกรรมอันหลากหลายได้ เช่น ให้กำเนิดอยู่ใน
ภาคเชียงใหม่ย่างกว้างขวาง สำหรับประเทศไทยถึงแม้จะมีการปกครองท้องถิ่นทุกภาระนั้น แต่
ปัจจุบันนี้เพียงเดิมเป็นรากเหง้าของประวัติศาสตร์ท้องถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่การปกครองท้องถิ่น
รูปแบบมาต ด้วยความมุ่งหวังที่จะก้าวไปสู่การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลก่อประเทศไทยใน
อนาคต ยังเป็นระยะเวลากัน สำหรับการหารายได้ยังอยู่ในวงจำกัดภายในกรอบของพระราช
บัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 ซึ่งมีกฎต่อว่า เทศบาลอาจมีรายได้ตั้งต่อไป

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากการพัฒนาด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ
4. รายได้จากการซื้อขายอุปกรณ์และเทคโนโลยี
5. พื้นที่ดิน หรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากการทวงหนี้ของกกรม หรือองค์การต่างๆ ทั้งนี้เทียบด้วยได้รับอนุญาต
จากผู้รับผิดชอบร่วมกับการทวงหนี้ของภาคเอกชน
7. เงินอุดหนุนจากการรัฐบาล
8. เงินทุนผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศลต่อสาธารณะโดยชน
9. เงินรายได้อื่นๆ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

สกิติรายได้ทุกประเภทของเทศบาลทั่วประเทศไทยในปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2503 เที่ยบ
ร้อยละรายได้ประเภทภาษีอากรกับรายได้ประเภทอื่นๆ ทั้งคัญหมายความดังนี้

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

๑

ประมวลรายรับ		พ.ศ. 2501	พ.ศ. 2502	พ.ศ. 2503
รายการ	จำนวนเงินบาท	จำนวน	จำนวนเงินบาท	จำนวนเงินบาท
ค่าใช้จ่าย	123,011,620.95	48.0	142,546,241.85	48.8
ค่าวัสดุน้ำดื่ม ค่าวัสดุเบ็ด ค่าวัสดุภารกิจ	47,398,403.17	18.5	56,878,314.08	19.5
รายได้จากการพนัน	10,553,105.59	4.1	13,444,559.05	4.5
เงินเดือน	63,473,800.00	24.8	67,280,922.00	23.0
เบิกเดือน	11,691,424.56	4.6	12,308,691.49	4.2
รวมทั้งสิ้น	256,128,354.27	100.0	292,518,728.47	100.0

ຄະດີບັນຍາ ກຽມທາກໄກ, 2502), ນໍາງ 300-301

พ.ศ. 2502 ศูนย์การเรียนการสอนพัฒนาฯ กรมส่งเสริมการค้าฯ ร่วมกับจังหวัดเชียงใหม่ (เมือง): จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่

（アーヴィング著、マクミラン社刊、昭和11年、2509頁、昭和11年）

ภาษาอักษรที่เทศบาลได้รับอำนาจจัดเก็บ

ความหมายของภาษา คือ เงินกรรช์บ้าดบังคับเรียกเก็บจากราษฎรเพื่อใช้จ่ายด้านเบ็ดเตล็ด ให้ชนที่ไปช้องรัฐ โดยผู้เดี่ยวนี้ได้รับผลประโยชน์คือบทแทนเบ็นพิเศษเฉพาะตัว⁵ เทศบาลได้รับอำนาจจัดเก็บภาษีโดยพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 (1) และพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 มีภาษีซึ่งการประเกทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้⁶

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
2. อากรการฟ้าสักครา
3. ภาษีน้ำ
4. ภาษีน้ำรังหองที่
5. ภาษีรัตยนต์และต้อเจือน
6. อากรข้าวอกข้าว
7. ภาษีการค้า
8. ภาษีสรา
9. ภาษีเครื่องคอม
10. อากรมหัศพ
11. ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์และนำมันเบ็นชิน
12. ภาษีการพนัน

สติตรายได้ภาษีอากรของเทศบาลทั้งประทศแต่ละประเกทในปีต่าง ๆ ทางราชการมิได้ทำได้ แต่อย่างไรก็ตามปีละมาน 70 เปอร์เซ็นต์ของภาษีอากรของเทศบาลทั้งประทศเป็นภาษีอากรของเทศบาลตามครกกรุงเทพ จึงขอเสนอสติตรายได้แต่ละประเกทภาษีของเทศบาลนครกรุงเทพ 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 2

งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2501, 2502 และ 2503

ประชาราษฎร์	พ.ร.ศ. 2501	พ.ร.ศ. 2502	พ.ร.ศ. 2503
	จำนวนเงินบาท	จำนวนเงินบาท	จำนวนเงินบาท
ภาระต่อวัน	81,154,312.09	72.5	93,936,580.90
ค่าใช้จ่ายน้ำหนา ค่าวัสดุและเบ็ดเตล็ด	11,669,309.56	10.3	14,554,234.69
ภาระต่อครัวเรือน	495,371.34	0.4	1,002,796.22
เงินอุดหนุน	16,000,000.00	14.2	21,573,850.00
เบิกจ่าย	3,011,390.93	2.6	5,205,941.58
รวมทั้งสิ้น	112,330,383.92	100.0	136,273,403.39
		100.0	167,055,651.99
			100.0

ตารางที่ 3

ภายนอกที่ เทศบาลนครกรุงเทพเก็บได้ในปี 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
ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์และน้ำมันเบนซิน	9,878,223.04	11,845,181.30	15,951,922.18
ภาษีเครื่องคอม	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
ภาษีรถยนต์และจักรยาน	7,651,422.55	9,447,111.24	6,481,853.72
ภาษีบ้าย	2,737,872.25	2,981,694.71	3,236,470.17
ภาษีการพนัน	—	—	2,917,776.25
อากรการม่าส์ค์	2,463,740.00	2,771,682.25	6,105,507.00
อากรน้ำมัน	4,376,446.62	3,732,618.57	4,185,894.82
อากรข้าวออกขาว	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, เทศบัญญัติทั้งฉบับรวม

ประจำปี 2503, หน้า 75-77

พ.ศ. 2502 เทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบัญญัติทั้งฉบับรวม

ประจำปี 2504, หน้า 109-11

พ.ศ. 2503 เทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบัญญัติทั้งฉบับรวม

ประจำปี 2505, หน้า 132-34

การค้นเนินการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาล

กิจกรรมทักษะการจัดเก็บเงิน

ภาระของการทบทวนค่าใช้จ่ายในการคัดกรอง ได้แก่

1. ภาษีโรงเรียนและที่ดิน นิเทศการจัดเก็บจากโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ เทศบาลท้องราษฎร์ฯ กับ มีอำนาจคัดเก็บได้โดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดินพุทธศักราช 2475 ในเขตเทศบาล พทศศักราช 2487

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีอากรที่ทารายได้ให้เทศบาลมาภายตุคปะเกทหนัง มีหลักการคัดเก็บอนุโญติไว้ว่าเป็นภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ส่วนหนึ่งในแบ่งอัตรากำไรทรัพย์ เพาะภาษีทรัพย์สินหมายถึงภาษีที่ประเมินเก็บจากค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal Property) และค่าของอัตรากำไรทรัพย์ (Real Property)⁷

5. ภาษาที่การพนัน บัตรดูมันเทียบเป็นได้รับอนุญาตให้เก็บภาษีการพนันโดยประเทศเที่ยงคืน การพนันที่เกี่ยวกับการแข่งขัน

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

๘ กฎหมายระหว่างประเทศที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๐๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการพัฒนาทุ่งศรีราชา ๒๔๗๘, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๗ ตอนที่ ๕๐ (๑๔ มิถุนายน ๒๕๐๓)

ภารกิจการที่รัฐบาลก่อตั้งขึ้นให้

ภารกิจการบ้านประเทศรัฐบาลก่อตั้งขึ้นแต่เดิมเพื่อทดสอบและทดสอบให้รับอนุมัติให้จัดเก็บโดยเพื่อประโยชน์ด้วยให้จัดทำและเป็นที่รับก่อนเดินจากประชาชนผู้เสียภาษีในการที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่หมายทาง เทศบาลได้มอบให้กระทรวงทบวงกรมดัง ๔ ที่มีหน้าที่จัดเก็บอยู่แล้วจัดเก็บแทนให้ เมื่อได้ทักษิรใช้จ่ายแล้วก็ส่งมอบให้แก่เทศบาล ทั้งนี้ยกเว้นของการขอออกชัดเจนให้ส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดแบ่งให้เทศบาลตามเกณฑ์และวิธีการทุกหมวดในกฎกระทรวง^๙ ด้วยภาษีการหักให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับอุตสาหกรรมชั้นต่ำ^{๑๐} ภารกิจการที่รัฐบาลก่อตั้งขึ้นให้แก่

๑. ภารกิจการค้าตามประมวลรัษฎากรชั้นสามการค้าต่างอยู่ในเขตเทศบาล

๒. อากรณหร์พตามประมวลรัษฎากรชั้นสามกรณ์หร์พต้องอยู่ในเขตเทศบาล

ภารกิจท่องประเทวนเทศบาลมีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บเพิ่มชั้นไม่เกินร้อยละห้าของภาษีรัฐบาลก่อตั้งขึ้นและให้มอบให้กรมสรรพากรชั้นเมืองเจ้าหน้าที่ในเรื่องน้อยเดือนเมื่อนั้นจัดเก็บแทนให้

๓. ภารกิจตามกฎหมายว่าด้วยสุราชั้น โรงงานทำสุราอยู่ในเขตเทศบาล

๔. ภารกิจของคุณธรรมหมายว่าด้วยเครื่องดื่มน้ำชั้น โรงงานอุดหนาหกตั้งอยู่ในเขตเทศบาล

ภารกิจตามข้อ ๓ และข้อ ๔ กรมสรรพากรมีตัวตั้งเก็บแทนให้

๕. อากรณออก (ช้า) ซึ่งเก็บตามพิกัดของวิสาหกิจการ จากบวรคานข้าวเปลือกชั้นต้อง ช้าช้า รวมตดอยต่อป้ายช้าและร้าวชั้นสั่งออก

กรมคุ้มครองจัดเก็บแทน

๖. ภารกิจค่าธรรมเนียมร้อยน้ำหนึ่งเดือนที่จัดเก็บให้ในคุ้งหน้าให้บันทึกแก่เทศบาลในจังหวัดน้ำหนึ่งเดือนที่จัดเก็บให้ในปีก่อน

กรมต่างๆจัดเก็บแทน

^๙ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๗, *op. cit.*, มาตรา ๑๔

^{๑๐} พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาลสุขาภิบาลและองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๙ ตอนที่ ๑๘ (๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕), มาตรา ๓

7. ภาษาไทยกับตัวเรียนนั้นเป็นชิ้น เดิมเป็นภาษาที่กรรมการจัดเก็บแทนให้ แต่ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีแพ่ง (ฉบับที่ 18) พุทธศักราช 2504 ภาษีประภากันไทยเดิมเป็นชิ้นไปเพิ่มอีกภาษาไทยค้า

3. หลักภาษาอักษรของเทศบาลโดยทั่วไป

หลักภาษาทั่วไปที่เทศบาลจัดเก็บ

หลักภาษาทั่วไปที่เทศบาลจัดเก็บไม่ว่าจะดับเบิลยูดีบีบี ให้ยกทั้งไปแต้ตัวไม่หนีหัดก 4 ประการของอาตั้มสมิท คือ หลักความยุติธรรมหรือเสมอภาค (Equality) หลักความแน่นอน (Certainty) หลักความสะดวก (Convenience) และหลักประโยชน์ (Economy)¹¹ แต่โดยทั่วไป อาจเป็นแหล่งรายได้สำคัญท้องที่ของรัฐบาลถูกต้องและรัฐบาลท้องถิ่น ต่างฝ่ายต่างก็จัดเก็บให้ได้มากที่สุด ท้องถิ่นจึงพยายามดันตนเรียกร้องให้รัฐบาลถูกต้องป้องกันจากให้จัดเก็บภาษีได้มากที่สุด แต่ท้องถิ่นจึงพยายามดันตนเรียกร้องให้รัฐบาลถูกต้องป้องกันจากให้จัดเก็บภาษีได้เพียง 7 คง เช่นการประชุมนายกเทศมนตรีท้องถิ่นรัฐบาลชื่อานาจกรครองที่ 1 เมื่อวันที่ 14-23 มิถุนายน 2497 หรือครองที่ 2 เมื่อวันที่ 12-20 ตุลาคม 2502 ก็ได้ยกประดิษฐ์การปรับปรุงภาษีอากรเรียกร้องให้เทศบาลได้รับอำนาจจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น การท้องถิ่นจึงหัดกันจ่ายภาษีประเภท ให้กัน ให้ห้องดันจัดเก็บให้และห้องกนกกรุงมีรายได้แค่ไหนจึงจะไม่กระทบต่อการท้องถิ่นดังรายได้ ของรัฐบาลถูกต้องเป็นการยาก แต่อย่างไรก็ต ตามบันทึกของเจนอฟน่าเส้นทางประชุมระหว่างชาติ เกียกับภาษาการบริหาร (International Congress on the Administrative Sciences) ซึ่งได้จัดให้ เมื่อ ณ กรุงปารีส เมื่อ ค.ศ. 1927 นาย M. Roger Bonnard ให้ไว้หัดกในเรื่องนี้ไว้ว่า ภาษีห้องดันนักจราจรสั่งค่านั้นถูกต้องและมีผลให้ดี แต่ห้องดันนักจราจรนี้จะต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและยุติธรรมแล้ว การคิดดังของห้องดัน จะต้องมีหัดกเกินที่ต้องไปบังคับด้วยศรัทธา¹²

1. ระบบการคิดดังของห้องดันก่อภาระภาษีห้องดันยังท้องถิ่นจัดเก็บภาษีห้องดันให้

¹¹ สุกฤษ อกีชาพุตรา, หลักการภาษี (พะนก : โรงพิมพ์รัชกฤษช่าง จำกัด, 2503), หน้า 70

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

มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่เก็บให้น้อยกว่าที่สูง จะดีที่สุดให้ผู้เสียภาษีทุกคน และรายได้ทุกคนนิ่มส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น

2. จะดีที่สุดให้ผู้เสียภาษีทุกคนตระหนักว่าตนได้แบ่งภาระภาษีของท้องถิ่นอยู่มากน้อยเพียงใด และตระหนักด้วยว่าภาระภาษีของท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่ทางภาครัฐรับผิดชอบ แต่จะดีที่สุดให้ผู้เสียภาษีทุกคนนิ่มส่วนช่วยค่าใช้จ่ายและการฟุ่มเฟือยของท้องถิ่น

3. การจัดเก็บภาษีสำคัญ ๆ คือจะมีหลักการและวิธีการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อว่าท้องถิ่นจะมีมาตรฐานที่จะใหม่ค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นแบบฉบับหรืออย่างเดียวกัน

4. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น อาจจะให้ดำเนินไปโดยรัฐบาลกลางก็ได้ ในเมื่อเจ้าหน้าท้องถิ่นมากยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการโดยตัวเอง

เมื่อรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นได้ดำเนินงบประมาณกิจกรรมท้องถิ่นแล้ว พอกะเป็นข้อดีของการได้เดินไปบ้าง และเมื่อมีเดินทางจะให้เทศบาลเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นให้ประชานได้มีส่วนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง รัฐบาลกลางก็จะจะมอบอำนาจให้ แต่ก็มิใช่ว่าเทศบาลจะเรียกร้องเอาให้เกินขอบเขต ต่างฝ่ายต่างเห็นความสำคัญซึ่งกันและกัน ป้องคงจะแบ่งส่วนบันส่วนกันอย่างเป็นธรรมและได้ประโยชน์ที่สุด

ระบบการจัดเก็บภาษีอกรเทศบาล

ประเภทต่าง ๆ ที่นำมาใช้ระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในแบบผู้มี จากระบบที่เป็นหลัก 3 ประการ คือ¹³

1. ระบบการเก็บภาษีโดยส่วนกลาง (Centralized Systems) โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ประเมิน คำนวณ และจัดเก็บภาษีแทนท้องถิ่น แล้วแบ่งให้ท้องถิ่นพอยอดต่าง ๆ

2. ระบบเก็บส่วนกลาง (Semi-Centralized Systems) โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้ประเมิน คำนวณและจัดเก็บ แล้วจัดแบ่งภาษีที่เก็บให้บางส่วนให้ท้องถิ่นตามเกณฑ์แล้วแต่จะเก็บได้เท่าใดในท้องถิ่นนั้น

3. ระบบที่ไม่เก็บโดยส่วนกลาง (Non-Centralized Systems) ระบบแยกภาษีของ

¹³ Ibid., pp. 119-20.

รัฐบาลต้องกับภาษีของท้องถิ่นของภาคภูมิ โดยเด็ดขาด ส่วนใดที่เป็นภาษีของท้องถิ่นนั้นให้มีน้ำหนักของท้องถิ่น ที่จะประเมิน คำนวณ และคัดเก็บเอง

การเพิ่มส่วนภาษี (Additional Centimes)

ท้ายประเทศในยุโรปนอกจากประเทศแคนดิเนเวีย รายได้สำคัญของเทศบาล ได้แก่การเพิ่มส่วนภาษี คือเพิ่มร้อยละของภาษีเข้ากับภาษีของรัฐบาลต้อง รัฐบาลต้องเป็นผู้จัดเก็บภาษีทั้งหมดและส่วนเพิ่มร้อยละของภาษีเทศบาลด้วย แต้มอบส่วนเพิ่มที่เก็บให้ให้เทศบาล ในทุกประเทศที่ใช้ระบบจะกำหนดเงื่อนไขซึ่งโดยปกติตราไว้เป็นกฎหมายว่า

1. ภาษีรัฐบาลต้องให้ท้องถิ่นจะเพิ่มส่วนให้
2. เมอร์เซนต์สูงต่ำท้องถิ่นจะเพิ่มให้แต่ละภาษี
3. หดตัวการจัดเก็บจะต้องให้รับอนุญาตเดียก่อนจึงจะเก็บได้¹⁴

ภาษีอากรที่เทศบาลทั่วไปได้รับอำนาจให้จัดเก็บได้

เทศบาลแต่ละประเทศมีรายได้จากการภาษีอากรประเภทต่าง ๆ กัน บางประเทศก็มีประเภทเดียว เช่น ท้องถิ่นในอังกฤษ เก็บจังกอบ (Rates) ประเภทเดียวกันเว้นแต่การดำเนิน (Parish Meeting) บางประเทศก็มีหลายประเภท เช่น เทศบาล (Cities) ในสหราชอาณาจักรพยัค (Property Taxes) ภาษีธุรกิจ (Business Taxes) ภาษีรัชบุปการ (Poll Taxes) ภาษีการค้า (Sale Tax) และภาษีอื่น ๆ อีกหลายประเภท รวมทั้งค่าประเมินพิเศษ (Special Assessments)¹⁵ แต่ละประเทศก็ต่างกันไป ไม่อาจที่จะกำหนดหดตัวภาษีเทศบาลให้จากวัสดุมีประเภทใดบ้าง อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นหลักในการพิจารณาเปรียบเทียบกับภาษีเทศบาลไทยซึ่งได้ยกภาษีบังประเภทที่มีหดตัวรายได้ในประเทศต่าง ๆ คือ

1. ภาษีทรัพย์สิน เป็นภาษีที่ประเมินเก็บจากค่าของทรัพย์สินต่าง ๆ ทั้งที่เป็นบุคคล ทรัพย์ (Personal Property) และที่เป็นของที่ดินทรัพย์ (Real Property) เป็นภาษีหดตัวท้องถิ่นในสหราชอาณาจักร ตั้งแต่ในปี ก.ศ. 1953 ท้องถิ่นทุกประเทศเก็บได้ถึง 8,890 พันล้านบาทต่อปี

¹⁴ Ibid., p. 120.

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

หก 43 เปอร์เซ็นต์ของรายรับของห้องถนนทั่วไป ¹⁶ ซึ่งเหมือนกับจังกอบ (Rates) ในอังกฤษ แต่บังกลาเทศคำนวณด้วยผู้ครอบครอง (Occupiers) ทั่วพื้นที่เป็นผู้เสียภาษี ¹⁷

2. ภาษีรัชชูปากา หมายถึงภาษีที่ “จัดเก็บโดยอาศัยตัวตนหรือคุณสมบัติเฉพาะตัวของแต่ละบุคคลเป็นฐานภาษี รวมเรียกว่าภาษีรายคน (Poll Tax) หรือรายหัว (Capital Tax) นั้นนิยมเรียกว่าภาษีและเงินชดเชยประจำตัวคือภาษีของไทยที่เก็บจากชายในวัยเดียวกัน ไม่เก็บจากชายที่ไม่ได้สมรส และภาษีคนต่างด้าวที่จัดเก็บจากคนต่างด้าวที่อยู่ในราชอาณาจักร ยอมตั้งเคราะห์เข้าอยู่ในภาษีประจำตน” ¹⁸ ภาษีรายหัวนี้ใช้มากในเทศบาลในสหราชอาณาจักร หนึ่งเทศบาลในมหอรัฐทางภาคใต้ใช้จัดเก็บภาษีเพื่อบังกันชานนิโกร ใช้สิทธิออกเสียง ¹⁹ เดือกดง ²⁰

3. ภาษีชุรุกิจ หมายถึงภาษีที่เก็บจากการประกอบการค้าและการประกอบอาชีพ ต่างๆ อาจจะเก็บจากรายได้สุทธิ เก็บจากรายได้ทั้งหมด เก็บจากทุนหรือเก็บจากกิจการค้าที่พิเศษบางประเภทก็ได้ ²¹ บางที่เทศบาลในสหราชอาณาจักรมีภาษีชุรุกิจเพื่อประโยชน์ในการควบคุม บางกรรนกเพอร์รายได้ ²²

4. ภาษีเงินได้ (Local Income Tax) จัดเก็บจากรายได้ของบุคคลโดยคำนึงถึงรายได้ที่บุคคลได้รับเป็นเงินที่ดังเข่นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดากลางภาษีเงินได้ทั่วบุคคลที่กรมสรรพากรเก็บอยู่ซึ่งเป็นหัวรายได้ของรัฐบาล แต่ห้องนักยังไม่ได้รับอำนาจให้จัดเก็บ เทศบาลในหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร เดนมาร์ก และฟินแลนด์ได้รับอำนาจให้จัดเก็บแต้ ในสหราชอาณาจักรในหลายมหอรัฐยังใช้ระบบภาษีเงินได้เพื่อเก็บจากผู้มีเงินได้จากการทำงานหรือประกอบกิจการในเขตเทศบาล แต่ไม่มีภูมิคุณด้านภาษีในเขตเทศบาลอย่างเดียว ²³

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 บัญชีบะ อัตถาภรณ์, ทฤษฎีภาษีและทางปฏิบัติ (พะนก: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2500), หน้า 67

²¹ Macdonald, *op. cit.*, p. 397.

²² Alderfer, *op. cit.*, p. 401.

5. ภาษีมารค ก็จัดเก็บจากรายได้ซึ่งได้รับโดยทรัพย์สินของผู้ชายและเก็บจากรายได้ที่ผู้บุกรุกให้รับจากกองมารค กษัตริย์ประเทกนังค์ทรงในสิริเดชอัตน์ เทศบาลในกรุงศรีอยุธยา และเทศบาลในฝรั่งเศสที่มีอำนาจจัดเก็บ ประเทศไทยรัฐบาลเคยจัดเก็บมาตั้งแต่สมัยต้นเด็จพระนารายณ์เม่นเก็บอย่างรุนแรง คือทรัพย์สมบัติที่เกินกำลังของทายาทที่ใช้สอยให้ตกเป็นของหดห่วงทั้งหมด เรียกว่าอาภารมารค

6. เงินค่าประเมินพิเศษ หมายถึง “ค่าหัวอย่างทั่วไป” ค่าหัวอย่างทั่วไปคือเงินที่จัดเก็บบนทรัพย์สินบางประเภทเพื่อนำไปใช้ในการทำให้หดหู่ หรือเพื่อบริการบางประการ ซึ่งเห็นว่าผู้เสื่อมเส้าของทรัพย์สินนั้นจะได้รับประโภค แต่ที่กระทำไปก็เพื่อประโภคของประชาชนโดยส่วนรวมด้วย²³ เทศบาลต่างๆ เก็บหัวโดยยกจันเทศบาลไทยมีอำนาจในการจัดเก็บ

4. ข้อพิจารณาเกี่ยวกับภาษีของเทศบาล

เมื่อพิจารณาจำนวนภาษีเทศบาลทั่วราชอาณาจักร ในปี พ.ศ. 2501, 2502 และ 2503 ตามตารางที่ 1 แล้ว เห็นได้ว่าเป็นปีอิรุ่งเรืองต่ำมาก ในสิริเดชของรายรับหรือรายจ่ายทั้งหมด ของเทศบาล คั่งน้ำด้วยภาษีอากรเป็นรายได้หลักอย่างเดียวไม่ได้ ถึงแม้จะได้รวมรายได้ทางอื่นๆ ด้วย แต่ก็ยังคงพึงเงินอุดหนุนจากการรัฐบาลถูกต้องปีละกว่า 60 ล้านบาท เมื่อพิจารณาดังภาษีของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ในปีเดียวกันนับว่ามีเปอร์เซ็นต์สูง แต่ยังคงพึงเงินอุดหนุนเป็นกัน เป็นรายจ่ายประมาณรายได้ไม่ต่ำกว่าจ่าย นับว่าเป็นอุปสรรคหนักคัญยงทั้งด้านความเดิมพันของเทศบาล การจัดทำงบประมาณแต่ละปีต้องพิจารณาดังรายได้ ก่อจ่ายคือรายได้กำหนดรายจ่าย แม้แต่รายจ่ายในการบริหารและกิจการที่เทศบาลจำเป็นต้องจัดทำเป็นประจำอยู่แล้วก็ยังไม่พอ จ่าย ต้องค่อยเอาไปใช้รัฐบาลถูกต้องเพื่อให้ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุด กิจการที่เป็นความต้องการของประชาชน เช่นการให้บริการที่ดีและใหม่ตามกาลต่อไปย่อมจะไม่สามารถจัดให้มีให้เพียงพอ ทำให้ประชาชนขาดความสนใจเทศบาลท่าที่ควร เมื่ออิสระภาพ (Autonomy) ในด้านการคัดเลือก ลงบัญชีและการบังคับใช้กฎหมาย ให้เป็นอิสระ (Autonomy) ที่จะบริหารงานของท้องถิ่น自己管理 ไม่ต้องขึ้นอยู่กับผู้อื่นอย่างไปตามตัวตั้ง เพราะไม่อาจบริหารงานให้เต็มที่

²³ บัญชีนั้น อัตถากร, “เงินค่าประเมินพิเศษ,” การประชุมนายกเทศมนตรีครั้งที่ 2, เอกสารเล่มที่ 17, 2502, หน้า 3-4

ความความต้องการและต้องพึ่งรัฐบาลกลาง ในด้านการเงินอยู่ต่อมา Professor Daniel Wit ได้ให้เหตุผลการที่เทศบาลไทยจัดเก็บภาษีให้น้อยกว่า เนื่องมาจากการที่ภาษีน้อยหรือรายได้ประชาชาติมีจำนวนน้อยกว่า แม้แต่รัฐบาลกลางก็ยังจัดเก็บภาษีอากรไม่ทั่วถ้วนประมาณรายได้ของประเทศ²⁴ ภัยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการอย่างเร่งรีบเพื่อพัฒนาการเทศบาล ให้ทุกคนมีงานทำ มีผลผลิตสูง มีรายได้สูงขึ้นทำให้แหน่งที่มาของภาษีสูงขึ้น การจัดเก็บภาษีอากร ทาง ๆ ก็อาจจะขยายตัวและจัดเก็บให้มากกว่าที่เป็นอยู่

ภาษีเทศบาลไทยพิจารณาจากหลักภาษีที่ไปที่เทศบาลจัดเก็บ

ตามหลักระบบการคลังของท้องถิ่นควรจะมีการเก็บภาษีทุกอย่างที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ ให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อให้ผู้เสียภาษีทุกคนได้มีส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นนั้น มากที่สุด นั่นในญี่ปุ่นเป็นไปตามหลักน้อยแล้ว ยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีคุ้กากะ และภาษีสรรพากร มีต บางประเทศที่เทศบาลไม่ได้รับอำนาจให้จัดเก็บ

โดยเฉพาะภาษีเงินได้ซึ่งมีภาษีหลักที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ เช่น ภาษีการค้า หักจะพิจารณาให้เทศบาลนิ่งส่วน ให้เพิ่มอัตราภาษีเข้ากับภาษีรัฐบาลกลาง ให้กรมสรรพากรจัดเก็บแทน เช่นประเทศอินเดีย แม้เพียง 10 เปอร์เซ็นต์ รายได้ทางภาษีอากรเทศบาลจะเพิ่มขึ้นประมาณ ไม่น้อยกว่าปีละ 65 ล้านบาท²⁵ ซึ่งจะเท่า ๆ กับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่เทศบาล จะเป็นการลดภาระของรัฐบาลกลาง ทำให้อิสรภาพทางการคลังของท้องถิ่นคงและผู้เสียภาษีได้มีส่วนช่วยเหลือค่าใช้จ่ายท้องถิ่นโดยตรง เทศบาลในหลายประเทศได้รับอำนาจให้จัดเก็บภาษีเงินได้ เช่น สิงคโปร์และสิงคโปร์ หรือญี่ปุ่น ค่าน้ำ ยอดน้ำ ยอดไฟ น้ำร้อน น้ำเสีย เก็บมาร์ค พื้นแผ่นดิน เป็นต้น และในส่วนที่เก็นถือว่าเป็นรายได้หลักของท้องถิ่น²⁶ ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ที่ดินในญี่ปุ่นได้เป็นหลักรายได้ของท้องถิ่นจะเป็นประเทศที่ไม่นิยมใช้ระบบการเพิ่มส่วนภาษีก่อต้น อัตราภาษีเงินได้ของไทยยังต่ำกว่าหน่วยประเทศมากเมื่อเพิ่มอัตราภาษีเทศบาลแล้วลดอัตราภาษีของรัฐบาลลง บ้างก็คงจะไม่กระทบภาระที่อ่อนมากนัก

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

²⁵ สถิติภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้บุคคลที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ในปี พ.ศ. 2504 เมื่อเงิน 651, 152, 395 บาท

²⁶ Harris, *op. cit.*, pp. 121 - 22.

ตามหลักที่ต้องให้ผู้เสียภาษีได้รู้สึกดีว่าได้แบ่งภาระภาษีท้องถิ่นเพื่อบรรดกันการเพิ่มค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น คือ ให้ประชาชนได้มีการตรวจสอบเทศบาลอยู่เสมอ ภาษีเงินได้ท้องถิ่น (Local Income Tax) จึงนับเป็นหลักการนัดที่ดี

หลักการนัดเก็บภาษีสำคัญ คือรัฐนัดักการและจัดการอย่างเดียวกันนั้น ภาษีสำคัญนั้นให้รายได้มากที่ภาษีการค้า กรรมตัวรพภารกัดเก็บแทนแล้ว ต่อนภาษีของจังหวัดคือภาษีโรงเรือนและภาษีบ้านรุ่งท้องที่ ภัยนัดักการและจัดการนัดเก็บใช้เป็นระบบเดียวกันทุกเทศบาลต้องอยู่ที่เทศบาลต้องให้ผู้จัดเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความชำนาญในด้านนี้ทำให้เทศบาลเก็บภาษีไม่ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

ระบบการจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลไทยพิจารณาจากหลักที่ว่าไป

การจัดเก็บภาษีอากรของเทศบาลไทย ใช้ระบบผู้เสียภาษีเพื่อความเหมาะสมแต่ละประเภทภาษี ดังนี้เป็นตัวอย่างการเพิ่มต่อนภาษีให้กระทั่งทบทวนที่นัดเก็บอยู่แล้วจัดเก็บแทน นับต่อไปเป็นระบบการจัดเก็บที่ ประหยัดและมีประจิทิวภาพ

ด้วยมุ่งค่านั่งถังแต่หลักการจะจ่ายสำนัก ให้รายชื่อได้มีส่วนในการดำเนินการภายในท้องถิ่นมากที่สุดแต่ก็มีความให้ท้องถิ่นจัดเก็บเองโดยทุกภาษี แต่แผลโภมในบ้านมุ่งที่จะให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยบริหารงานต่อนท้องถิ่น ให้มีประจิทิวภาพ เมื่อมุ่งถึงประจิทิวภาพของการบริหารงานที่ขาดพิจารณาใช้ระบบเก็บภาษีโดยต่อนถังหรือระบบถังส่วนถังได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงภาษีเทศบาลบางประเภทคือ ภาษีบ้าน และภาษีบ้านรุ่งท้องที่ ซึ่งเป็นภาษีที่นัดักการและจัดการนัดเก็บค่อนข้างยุ่งยาก ควรจะให้ผู้บริหารงานที่มีส่วนรวมภาระ ด้วยเหตุที่เทศบาลต้องมากในบ้านมุ่งที่มีเจ้าหน้าที่ไม่พร้อม ค่าใช้จ่ายในการเก็บกับจำนวนภาษีที่เก็บได้ก็ไม่สมประโยชน์ ดังนั้น เพื่อเมื่อการประหยัดมีประจิทิวภาพและต่อต่อประชารัฐ ควรพิจารณาให้กับมติรพภารกัดที่มีเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ แบบพิมพ์ ฯ ฯ อยู่อย่างเพียงพอและดำเนินการนัดเก็บภาษีประเภทนี้ในท้องถิ่นนอกเขตเทศบาลอยู่แล้วจัดเก็บแทนให้ไปพัฒก่อนโดยเฉพาะเทศบาลต้องตามและเทศบาลเมือง ในโอกาสที่ไปเมื่อเทศบาลพร้อมแล้วจัดตั้งนัดเก็บเอง

ประเกทภาษีอากรเทศบาลไทยพิจารณาจากหลักที่ไป

เมื่อพิจารณาประเกทภาษีอากรที่เทศบาลไทยให้รับจำนวนจัดเก็บแล้ว เห็นได้ว่ายังไม่มีภาษีใดที่มีตักษณะพอจะเป็นหลักรายได้แก่เทศบาลได้อย่างมั่นคง และเพียงพอ และยังคงอยู่กับให้เกิดรายได้เหมาะสมตามมาตรฐาน ก้าวตามที่เทศบาลต้องการของรายจ่าย หรือ เทศบาลในส่วนเมืองก็มีภาษีที่รัฐพัฒนาเป็นหลัก ในปี ค.ศ. 1953 ท้องถิ่นเรียกว่า Township (อาจเทียบได้กับเทศบาลตำบล) ทั้งส่วนนี้มีรายได้จากการภาษีที่รัฐพัฒนาถึง 60 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด²⁷ ด้วยเปรียบเทียบประเกทภาษีและอัตราภาษีต่างๆ ที่เทศบาลไทยจัดเก็บ จะเห็นว่าเทศบาลไทยยังไม่ได้รับจำนวนให้เก็บภาษีบางประเกท บางประเกทก็กำหนดอัตราขั้นสูงไปจากต้นทุน เหล่านั้นบวกกับเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาลไทยไม่พอ เสียงด้วย ไม่พอที่จะขยายบริการที่แก่ประชาชนได้พอเพียง ประเกทภาษีอากรที่ควรจะพิจารณาปรับปรุงเพื่อกับบัญชี คือ

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีที่ดินประเกทที่ในเขตเทศบาลรัฐบาลกางานมีให้จัดเก็บ มีตักษณะเป็นภาษีที่รัฐพัฒนาส่วนหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเก็บจากอัตราที่รัฐพัฒนาความแน่นอนและง่ายต่อการจัดเก็บหากแต่อัตราจะขึ้นโดยขาดการจัดเก็บของไทยยังติดตัวและแอบบาก ดังไม่พอที่จะเป็นหลักรายได้ ในการประชุมนายกเทศมนตรี ณ กรมที่รัฐฯ เมื่อวันที่ 14 ถึง 23 มิถุนายน 2497 ที่ประชุมได้มีมติว่า “ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักการให้เก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินที่อยู่อาศัย ด้วยและควรเพิ่มอัตราภาษีโรงเรือนที่อยู่ในทำเด็กขายตัวด้วย และเพื่อให้ภาษีประเกทนี้เป็นหลักค่าว่าหานอกตัวให้ยดหยุ่นได้ และกำหนดอัตราขั้นสูงเพื่อให้เทศบาลได้รายเทศบัญชีตัดเก็บ ให้ตามความต้องการของท้องถิ่นมากและน้อยเป็นปีๆ ไป และอัตราที่จะจัดเก็บควรจะได้ประเมินจากราคาโรงเรือนนั้น”²⁸ และในการประชุมนายกเทศมนตรี ปัตต์เทศบาลและผู้ตรวจการเทศบาล

²⁷ Alderger, *op. cit.*, p. 382.

²⁸ กรมนา划ไทย, การประชุมนายกเทศมนตรี ณ กรมที่รัฐฯ วันที่ 14 ถึง 23 มิถุนายน 2497 (ไม่ระบุที่พิมพ์, 2498), หน้า 415

ที่ราชอาณาจักร ณ ศาลาสันติชารธรรม เมื่อวันที่ 12 ถึง 20 ตุลาคม 2502 ได้มีมติว่า “ควรให้มีการประเมินโดยคิดราคาเงินกินบ่อหรือผลประโยชน์อย่างอื่นๆ รวมเป็นค่าภาษีด้วย และการสำรวจตรวจสอบเพื่อเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินค่า ให้ถือที่ดินเป็นหลักในการจัดเก็บเพื่อให้ได้ผลเต็มที่”²⁹ มติครั้งแรกให้ถือหลักประเมินภาษีจากการค่าทรัพย์สิน มติครั้งที่ 2 ให้ถือหลักการประเมินจากค่ารายมื้อด้วยให้คิดจากค่าเช่าเพื่อประเมินเงินกินเป็นบ่อหรือผลประโยชน์อย่างอื่นรวมด้วย และเสนอให้ยกที่ดินเป็นหลักในการคำนวณตรวจสอบ แต่คงว่าผู้บริหารงานเทศบาลให้เลื่อนเห็นความสำคัญของภาษี พยายามปรับปรุงจะให้เป็นภาษีหลักของเทศบาลซึ่งเป็นสิ่งที่เหมาะสมอย่างยิ่ง ทั้งยังเป็นภาษีที่ต้องในการจัดเก็บและควบคุมได้โดยทั่วถึง เมื่อมีหลักการยกที่ดินเป็นหลักในการตรวจสอบจะทำให้ทุกเทศบาลเก็บได้ทั่วถึงและรวดเร็วให้ได้ผลดี แต่ถ้าหากให้ภาษีด้วยนั้นได้ เช่น จังกอบของเทศบาลอังกฤษ ให้ห้องดูแลดูแลตรวจสอบภาษีด้วยทุกบ้าน โดยประเมินค่าของทรัพย์สินของตามต้นการณ์ทางเศรษฐกิจ เทศบาลก็ข้อมูลที่เก็บภาษีได้ตามอัตราที่เหมาะสมตามเกณฑ์และต้นการณ์ทั้งบ้านรายจ่ายที่มีอัตราเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ สรุปแล้วควรจะปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดินรวมทั้งภาษีบำรุงท้องที่ให้หันเข้าไปเป็นระบบภาษีทรัพย์สิน (Real Property) โดยในระยะแรกพิจารณาเก็บในอัตราไม่สูงกว่าสองประเภทเดิมมาก เมื่อผู้เสียภาษีคุ้นเคยและคงขยายอัตราออกไปโดยพอดีมีดัง

2. ภาษีและค่าธรรมเนียมรายนัดหรืออัตราเดือน

บัญชีบันภาษีและค่าธรรมเนียมรายนัดหรืออัตราเดือนจัดเก็บ ให้ถ้วนใหญ่เดพะเทศบาล บ้างแห่ง เช่น เทศบาลนครกรุงเทพ หรือเทศบาลเมืองกาญจนบุรี เป็นต้น ซึ่งอยู่ในฐานะให้เปรียบเทียบเทศบาลดำเนินการอย่างที่เก็บไม่ได้โดย จึงควรแก้ไขจัดการจัดเก็บหรือแบ่งบันให้เทศบาลอื่น ๆ ให้รับภาษีอ้างการประเภทนัดโดย

3. เงินค่าประเมินพิเศษ (Special Assessments)

เงินค่าประเมินพิเศษเป็นภาษีประเภทภาษีรายการเฉพาะ (Specific Tax) เมื่อเก็บได้ด้วย

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

จะต้องหมายหู (Earmark) ให้ว่าจะนำไปใช้ในกิจการเฉพาะอย่าง เนื่องด้วยการเก็บของ เทศบาลทุกประเทศก์เพื่อนำไปใช้ในการสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น ทั่ว ในภารกิจที่อยู่ระหว่างน้ำ อาจท่อประปา ดูดฟันถนน ซ่อมแซมถนน ฯลฯ ที่เทศบาลตั้ง ๆ ก็จะหักไว้รับ จำนวนให้จัดเก็บ ในสหรัฐเทศมานาดนคร (Cities) เก็บบุกแห่งต่อว่าเป็นความจำเป็นอย่างหนักที่ ช่วยทำกิจการเจริญให้แก่ท้องถิ่นได้มาก แต่เทศบาลไทยยังไม่จัดเก็บภาษีประเภทนี้ เมื่อพิจารณา ดังหลักการแต่ต้นประทัศน์การจัดเก็บภาษีประเภทนี้แล้วนั้นว่าเหมาะสมกับประเทศไทยในสมัย ที่กำลังจะพัฒนาอย่างยั่ง โดยมุ่งลุյด์เริ่มเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นให้มีการเก็บภาษีค่าประเมินพิเศษเนื่องในการท่าถนน ขยายถนน สร้างท่อระบายน้ำ ฯลฯ ให้ท้องถิ่น เก็บขึ้น เจ้าของทรัพย์สิน ให้ที่จะได้รับประโยชน์จากบริการหรือการท่าให้ที่นั่น ก็ควรจะได้ เสียต้นและกับประโยชน์ที่ได้เพิ่มขึ้นนั้น เพื่อกิจการเจริญของท้องถิ่นของตน จะทำให้เทศบาล สามารถเพิ่มบริการด้านนี้ให้อย่างรวดเร็ว ประเทศไทยต้องเจริญเร็วทันชั้นต่อชั้นคุณประโยชน์ ที่จะเก็บภาษีค่าประเมิน กับการจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะบรรลุผลลัพธ์ได้ดี ดังต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชน แต่คง ผลงานหรือชักจูนให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือเดื่อนใจในกิจการที่เทศบาลจะจัดทำขึ้น ใน ชั้นแรกเทศบาลจัดตั้งจ่ายเงินเจ้างานให้กับผู้รับผิดชอบพื้นที่รายให้แก่ประชาชนหรือผู้เจ้าของที่ดิน ค่าใช้จ่ายเพื่อไปดำเนินการดังหน้าดังดังเก็บค่าประเมินพิเศษจากการชี้วัดในภัยดัง

5. สรุป

ภาษีอากรมีความสำคัญต่อรัฐบาลก่อต่างนั้น ให้ ก็ย่อมมีความสำคัญต่อรัฐบาลท้องถิ่น หรือเทศบาลนั้น แต่ไทยที่เทศบาลเป็นส่วนหนึ่งของรัฐก่อตั้งขึ้น อำนาจในการที่จะจัดเก็บภาษีให้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับรัฐบาลก่อตั้งที่จะมอบให้ อย่างไรก็ตาม รายได้ทางภาษีข้าราชการของ เทศบาลทุกประเทศยังไม่ถึงครึ่งของรายรับทั้งหมดของเทศบาล และแม้จะได้รวมรายได้ประเภท ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สินและรายได้เบ็ดเตล็ดและก็ตาม ยัง ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก่อตั้งซึ่งเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า 23 เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งเป็นภาระต่อรัฐบาลอย่างมาก และเป็นภาระยุ่งยากต่อเทศบาลให้ตัดขาดไม่ได้ ทำให้ขาดหลักการ กระจายอำนาจไป เพื่อจะให้เทศบาลเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการปกครองตนเอง จึงควรที่จะหาทาง ให้เทศบาลเก็บภาษีอากรให้พอเดียงด้วย การแก้ปัญหาข้อนี้ อาจทำได้ด้วยการ “เบ็ดเตล็ด”

อุคหบุนกู้ยการตัดใจมอบภาษีบังอย่างให้แก่เทศบาลเพิ่มเติมจากทมอยู่แล้ว และให้เทศบาลไปดำเนินการเก็บของให้เอง ด้วยจะก่อให้เกิดความกูมิโกรก่า่การแบบมือขอทุก ๆ บีบาก และจะทำให้เกิดการแข่งขันการสร้างบ้านเมืองด้วย³⁰ เป็นโอกาสอันสมควรที่จะพิจารณาจัดระบบการจัดเก็บภาษีเทศบาลเต็ยที่ให้ ให้ค่านิยมถึงหลักประยุต ประดิษฐ์ภาพและความต่อโลกของผู้เดียว ปัจจุบันภาษีบังประเทกให้มีหลักการและวิธีการจัดเก็บเป็นภาษีหลักที่เทศบาลจะจัดเก็บเต็มที่ได้ และปรับปรุงอัตราภาษีอากรทบทั้งหมดให้เหมาะสมกับเวลาและสถานการณ์เป็นทางที่จะทำให้รายได้ทางภาษีอากรของเทศบาลเต็มที่ได้ ไม่เป็นภาระแก่รัฐบาลในโอกาสต่อไป และเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจท้องที่ หากจะคิดถึงประชาชนผู้เดียวภาษีจะต้องรับภาระหนักเกินไปนั้น ก็ย่อมจะไม่สมเหตุสมผล เพราะภาระของเทศบาลเป็นของประชาชนในท้องถิ่นเอง เมื่อมเงินบังมารุ่งมากระดกย้อมจะเริ่ม สามารถจัดบิการที่ต้องให้ความต่อจาก ความปดตอภัยในทุกค้าน เป็นการยกฐานทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้สูงขึ้น ประชาชนในท้องถิ่นก็จะได้รับความต่อจากต่างๆ มีความเจริญรุ่งเรืองและอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อย จึงเป็นการยติธรรมอย่างยิ่งที่จะปรับปรุงแก้ไขภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บอยู่ทุกคันนั้น ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเหตุของเทศบาลของตนให้มีรายได้พอเพียงที่ได้ด้วยการเดี่ยภาษี เพื่อประโยชน์แห่งความเจริญของตนเอง ตามนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลและเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของท้องถิ่นและประเทศไทยต่อไป

30 อ.ดร. รักษาศัลย์, “เทศบาลในสมัยพัฒนา,” เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่ ส.ก.ก. ครั้งที่ ๓ ณ จังหวัดอุตรดิตถ์ เล่มที่ ๓ (พิมพ์ : โรงพิมพ์ส่วนห้องคัน กรมมหาดไทย, ๒๕๐๕), หน้า ๔๑

บัญหาในการบริหารราชการ

คำนำ

ในการประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารรวมรุ่น 1-6 ซึ่งคณะกรรมการศาสนา
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ได้จัดขึ้น ณ วิทยาลัยวิชาการศึกษามากมาย จังหวัด
ชลบุรี ระหว่างวันที่ 11-14 กุมภาพันธ์ ศกนน ที่ประชุมสัมมนาฯ ได้พิจารณาบัญหา
ข้อข้อห้องเกี่ยวกับการบริหารราชการบางประการที่เห็นว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องประสบอยู่
เสมอ และได้จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาแก้ไขบัญหาดัง^๔
กล่าวรวม 6 เรื่องด้วยกัน ซึ่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเสนอ
แนะเหล่านี้อาจจะเป็นประโยชน์แก่ราชการโดยส่วนรวมไม่นักก็น้อย จึงได้รวมรวม
ข้อเสนอแนะร่วมกันเพื่อทราบด้วยเมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2506 และคณะกรรมการได้
ลงมติให้ส่งเรื่องดังกล่าวไว้กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทราบ เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม ศก
เดียวกัน

ทางกองบรรณาธิการเห็นว่า ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารราชการของที่
ประชุมสัมมนาพัฒนานักบริหารนี้ อาจเป็นที่สนใจแก่ท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทั้งหลาย
จึงได้จัดนำลงเผยแพร่ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ด้วยทั้ง 6 เรื่อง คือ (1)
บัญหารเรื่องความสำนึกรักในหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการ (2) บัญหารเรื่อง
ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการในประเทศไทย (3) บัญหารเกี่ยวกับการประชัยด้วยวง
ราชการ (4) บัญหารความล้าช้าในการปฏิบัติราชการ (5) บัญหารของผู้ก่อฝันผู้อุทิ
ให้มั่งคับบัญชา และ (6) บัญหารเรื่องจะพัฒนาข้าราชการให้มีสมรรถภาพในการปฏิบัติ
ราชการได้อย่างไร

ทั้งนี้ หวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านความสมควร

น้ำเสียง
น้ำเสียงความสำนึกรักในหน้าที่

และความรับผิดชอบของข้าราชการ

1. ลักษณะของบัญชา

ในบัญชีนี้ ปรากฏว่า ยังมีข้าราชการหลายท่านที่ขาดความกระตือรือร้น ความซึ้งซึ้ง เน้นเข้าใจได้ดีองาน ไม่พยายามปฏิบัติราชการให้บรรลุดุลเมืองตามนโยบายที่ถูกต้อง แต่ ขาดความเรื่องเท่าที่ควร ทำให้เกิดความล่าช้า ผิดพลาด ขาดตกลงกันพร้อม เนื่องจากข้าราชการผู้นั้นขาด ความรับผิดชอบและความสำนึกรักในหน้าที่ของตน ทำงานไปเพียงวันหนึ่ง ๆ ตามยถากรรม โดย พยายามทำงานแต่เนื้อที่ตัว หอบให้เป็นหอบ จะเกิดผลเสียหายอย่างไร ไม่เคยคำนึง อันเป็นผล ร้ายต่อการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เพราะเราทำงานร่วมกันแบบหมู่คณะ (team work) หาก มีการล่าช้าและขาดสัมภาระภาพในหน่วยให้หน่วยนั้นเสีย หน่วยนักพัฒนาติดตัว ทำให้ไม่ ถูกหน้าเที่ยมทันต่อเหตุการณ์ของประเทศไทยซึ่งกำลังเร่งรัดพัฒนา

2. นิยามของบัญชา

นิยามที่ให้ข้าราชการขาดความรับผิดชอบและสำนึกรักในหน้าที่ของตน มาจากปัจจัย หลายอย่างด้วยกัน แต่พอยังดูรวมเป็นหมู่ใหญ่ ๆ ได้สามหมู่ด้วยกัน คือ

- นิยามที่เกิดจากการระบบบริหาร (system of administration)
- นิยามที่เกิดจากสภาพแวดล้อมในด้านเศรษฐกิจและสังคม (socio-economic environment)
- นิยามที่เกิดจากตัวบุคคล (Personnel) เอง อันเป็นนิยามที่สำคัญยิ่งในบัญชา

ก. นิยามที่เกิดจากการระบบบริหาร

นิยามเหล่านี้ได้แก่กฎหมาย ระเบียบการปฏิบัติราชการ และกฎหมาย ตลอดจนการ ที่ต้องปฏิบัติกันมารด้วยความเป็นระเบียบโดยพฤตินัย เช่น

- การบริหารราชการของเรายังเป็นระบบรวมสำนัก ที่คำนึงถึงความรับผิดชอบ ตามกฎหมายและระเบียบบริหารราชการยังคงอยู่ในมือของผู้บังคับบัญชาซึ่งสูงเป็นส่วนมาก อาทิ การลงนามในคดหมาย การอนุมัติการจ่ายในสำคัญ ออกคำสั่งแต่งตั้ง การเชิญถือ และประ

ก้ากนี้บ่งคร่าว ช่องทางให้ผู้ทอยู่ใต้บังคับบัญชาชี้สกัดว่าตัวเองไม่มีความสำคัญ ไม่มีความรับผิดชอบ เช่น ผู้ที่ร่างจดหมายให้อธิบดีดังน้ำมัน อาจทำภาระร่วงไม่ได้เท่ากับการเขียนจดหมายทัตจะดังน้ำมันเอง หรือหัวหน้าแผนกคดังนี้ให้ก่อตั้งความรับผิดชอบเท่าที่ควร เพราะนี่คือเสียเวลาตน เองก่อนเมื่อตนเดินมายังหัวหน้าคนงานคนหนึ่ง เพราะผู้ที่มานานาจ้ดังต่อไปนี้ในการอนุมัติตั้งสายอยู่ท้องบด แต่ครองอย่างบีบ

(๒) ระบบหด้ายตัวแทน ได้แก่ ชาร์จการที่ได้รับมอบหมายหรือแต่งตั้งให้ได้รับหน้าที่หด้ายหน้าที่ หรือเป็นกรรมการหด้ายคนละ ยื่นทำให้ไม่ตามารถปฏิบัติราชการ ในหน้าที่ของตนได้ตามที่

(3) ระบบการให้งานผ่านหด้าย ฯ โที๊ (Reviews) ใน การพิจารณาเรื่องโดยผ่าน
การเสนอของหด้าย ฯ ชน ทำให้ผู้พิจารณาในเมืองทันไม่ถูกกับพิจารณาอะไร เพราะเข้าด้วย
อย่างไร ผู้บังคับบัญชา ก็ต้องพิจารณาเรื่อง ไม่มีประโยชน์อะไรมากมายเป็นต้องสมองและกวน
คิดให้มากในการพิจารณาเรื่องเด่น ก จนหนัก ฯ เข้ากันเหลือแต่คาว่า “ขอประทานเด่นขอเพื่อ
พิจารณา” เมื่อ แต่เดือนมา

(5) ไม่แยกนักวิชาการกับนักบริหาร ซึ่งมีความคัดเจนกันตระหง่าน ณ ผู้ตัดสินใจทาง
ทำให้คนเรียนมายังคงนั่ง ต้องมาทำงานที่ก่อภัยยังหนึ่ง

๖. มูลเหตุอันเกิดมาจากการลักลอบขึ้นในด้านเศรษฐกิจและสังคม

มูลเหตุนี้เป็นมูลเหตุที่ยังยากและต้องบังคับช้อนมาก เนื่องจากมันมุ่งยิ่งรายอ่อนยุ่งยาก ได้ ให้กับพัฒนาสังคมแก่ตัวเป็นอย่างมาก ดังนั้น ตัวภาพสังคมต้องมีจังหวัดให้กับใจและอารมณ์ผันแปร ได้ ในส่วนการณ์บ้านบ้าน การผันแปรเปลี่ยนแปลงในทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปอย่าง รวดเร็วและมากมายต่อๆ กัน เช่น การอพยพเข้าเมืองใหญ่ๆ (Urbanization) การพัฒนาการใน

ค้านอุตสาหกรรมและอาชีพ (Industrialization and diversification of occupations) ซึ่งทำให้การกินอยู่และชีวิตประจำตัวมีความผิดปกติและความกตัญญ์เสื่อม ต้องแยกกันกินแยกกันอยู่แยกกันเรียนแยกกันไปทางนอ ยังผลต่อทั้งนี้ไปให้เกิดความขาดตกลงกันพร่องและไม่อาจใจได้ ขาดความรับผิดชอบในงานได้ เช่น

- (1) รายได้น้อย ต้องทะเลาะกันอย่างรุนแรง ให้ทางบ้านมาดูแล หรือภรรยาสามีต้องทำงานและยังผลต่อทั้งนี้ไปในเรื่องครอบครัว
- (2) อยู่อาศัยในบ้านที่ด้อยและผิดสูตรกันนั่น เป็นผลต่อสุภาพทางร่างกายและจิตใจ
- (3) ร่วมอยู่ในสังคมที่ไม่น่าร่วมอยู่ด้วย เพื่อบ้านย่อมมีอิทธิพลต่อจิตใจและความผูกพันของครอบครัว
- (4) ขาดความร่วมมือในครอบครัว (สูกมาก เมื่อยมาก)
- (5) ความพุ่งเพี้ยนทางที่ไม่ควร เพื่อรักษาหน้าในสังคม ก่อให้เกิดหนี้สิน ซึ่งให้ผลไปยังการปฏิบัติงาน

ค. มูลเหตุที่เกิดจากตัวบุคคล ซึ่งเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่สุด และจะแยกออกให้เป็นส่วนๆ คือ

- ก.) ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา
- ข.) ผู้บังคับบัญชา
- ก.) ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาขาดความสำนึกรักในหน้าที่และความรับผิดชอบของตน และไม่ตั้งหน้าปฏิบัติงานตามความสำมารถเท่าที่ควร อาจมีสาเหตุอันนี้ของมาด้วย
 - (1) ไม่ทราบและไม่เข้าใจงานในหน้าที่และคุณค่าความรับผิดชอบ เพราะไม่มีผู้ให้มาสอนก่อตัว หรือไม่อ่านและศึกษาให้ถ่องแท้
 - (2) เข้าใจถ้าความรับผิดชอบเป็นเรื่องของผู้บังคับบัญชา คนเองเป็นเดียวคนรับใช้รับค่าตั้งเท่านั้น และจะหากเดพะเท่าทั้ง ไม่รู้สึกว่ามีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น ๆ
 - (3) ถือตัวว่าเป็นคนของเจ้านาย ตนเองคือพิเศษ ไม่ต้องทำงานมากก็ได้ บางคนเป็นคนของเจ้านายเก่า เมื่อหมดอาชญาคุณของเจ้านายก็เข้าไปไม่ได้ เพราะเคยให้ผู้ ผิดที่สุดโดยไม่ทำงาน

- (4) ไม่ว่ากิจงานที่ทำอยู่หรือได้รับการผู้กิฟฟ์มาอีกทางหนึ่ง ก็ขาดความสนใจ
- (5) เป็นผู้ที่ไม่มีความรับผิดชอบในการงานเป็นนิสัยอยู่ คือเป็นคนเก่า
- (6) ทำงานแบบบัดสละไปจน ๆ หนึ่ง
- (7) นิสัยเด่นอย่างงานที่ติดท่านมากมายและต่ำากยากเย็นก่อจ่าของคนอื่น

โดยทั่วไป

- (8) เป็นผู้ที่ไม่ชอบไม่เห็นแก่ตัวนรรตน
- (9) ยังมีดีใจในยมราชบุศักดิน้อย คือนิสัยเด่นอย่างเป็นช้าช้าช้า ไม่รีบราชีวัสดุ ผู้อ่อน懦ต้องมาอ่อนน้อม มากอ่อน พองพา ค่อนต้องรอดค้างสั้นและการพิจารณาช้าช้า
- (10) คิดว่าความสามารถของตนต่ำกว่างานทักษิณ รู้สึกว่าเป็นการเสียเกียรติที่มาทำงานในหน้าที่ หรือคิดว่าทำไม่ดีไม่พิจารณาให้ดีแห่งสูงชัน เขากลัวเป็นหัวหน้า กองหราห์อย่างตัว แทนที่เป็นหัวหน้าแผนก
- (11) ขาดความเชื่อมั่นในตนเอง ชอบอ้างคำสั่งนาย
- (12) คิดเดียวว่าเงินเดือนตัวน้อยยกท่าแต่น้อย ผู้บังคับบัญชาไม่เงินเดือนมากก็ควรห้ามก
- (13) เป็นเดือนเดือนตัวราศี ไม่มีทางก้าวหน้า ก็หมดอย่างเดียว
- (14) สนใจในงานที่มีผลประโภชน์พิเศษเป็นส่วนตัว ไม่สนใจในหน้าที่ที่ไม่มีผลประโภชน์ เป็นผลให้ต้องคนต่างทั้งงานบางอย่างและต่างคนต่างแยกกันทำงานบางอย่างโดยไม่คำนึงถึงหน้าที่ของตน
- (15) ชอบก่อหนี้สินและอย่างมุ่ง จนไม่มีปกติสุขในการทำงาน ค่อยลืมตัวหัวด้วยหนอกตัวเจ้าน้อยเรื่อย

ข) ผู้บังคับบัญชา ขาดคุณสมบัติของนักบริหารที่ดี ยังเป็นมุ่งเหตุทกอย่างให้เกิดขาดความเชื่อใจในหน้าที่และความรับผิดชอบ เช่น

- (1) ไม่หมั่นตรวจสอบตนเอง หาข้อบกพร่องในการบริหาร
- (2) ขาดการมอบอานาจที่ดีและเหมาะสม

- (3) วางแผนงานไม่เหมาะสมและรักภูมิ ขาดแผนและโครงการที่แน่นอน
- (4) ไม่รักษาและบูรณะปัจจัยอันดี เอาแต่ความกรุณาปรานีจนเกินไป จนในบางกรณีขาดความใส่ใจในเรื่องของความยั่งยืน หรือล้มคบครัว
- (5) มอบหมายหน้าที่และแบ่งงานไม่เหมาะสมต่ำสุดก่อตัว
- (6) ไม่ท่าทันให้เป็นตัวอย่างที่ดี
- (7) ขาดความเอาใจใส่ในทุกๆ ด้านและการทำงานของผู้น้อย

3. วิธีแก้ไข

ก. ควรจะมีการแก้ไขในเรื่องกฎหมายและระบบงาน ให้มีการมอบอำนาจให้มากขึ้น เพื่อให้มีการรับผิดชอบตัดหนังสือไป สร้างระบบให้ยุ่งยากได้ เพื่อให้งานได้ผลเด่นที่สุด รวมทั้ง แต่ควรพิจารณาเรื่องของขอบเขตของนักบริหารและนักวิชาการว่าจะควรแยกกันหรือไม่ แค่ไหนเพียงใด

ก. ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ ควรแก้ไขด้วยการตั้งเคราะห์และสั่งติดการ

- (1) การคัดแยกการตั้งเคราะห์ให้บ้านให้เข้าในราคากู้ ถูกตุ้นตักฉะนั้น
- (2) จัดสถานศึกษาให้พอเพียง ใกล้ที่อยู่
- (3) จัดการรักษาพยาบาลให้พอเพียงในราคากัน
- (4) จัดการขนส่งให้พอเพียงและสีสด
- (5) เพิ่มอัตราเงินเดือนให้เหมาะสม โดยมีเงื่อนไข อาทิ เช่น พิจารณาเรื่อง อัตรากำลังให้สมดุลกับงานและพิจารณาค่าจ้างตามมาตรฐานและสมรรถภาพของตน เพื่อนำให้เป็นภาระแก่บุประมาณมากนัก และการจัดทำหน่วยเครื่องอุปกรณ์ให้ก่อตัวเป็นในราคากู้ เป็นต้น

ก. ปัญหาเจ้าหน้าที่

- (1) วางแผนงานให้ดีและคุณภาพดี ให้แจ้งให้ทราบ
- (2) ให้การศึกษาและความรู้ เช่น In-Service Training เพื่อให้ได้ความ

ถ้ามารถรับรู้ในความสำคัญของงานของตน การมีอำนาจและการใช้อำนาจให้เหมาะสมสูงสุดต้องการประสานงาน และความร่วงมือเพื่อส่วนรวม

(3) สร้างมนุษย์ดั้มพันธ์ในงาน (Human relations) เช่น การถังส์ไวร์เป็นครั้งคราว การรักษา ห้องครัว โดยให้ทุกคนรู้สึกว่าได้มีส่วนร่วม

(4) ตรวจสอบความเมื่อยล้าทั้งทุกภาพทางร่างกายและจิตใจของผู้ที่อยู่ให้บังคับบัญชา

สำหรับด้านผู้บังคับบัญชา

(1) ให้ผู้บังคับบัญชาหมั่นพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขตนเอง

(2) ศักดิ์การณ์ของอำนาจที่มีและเหมาะสม

(3) ภาระเบี่ยงงานให้เหมาะสม รอดรอด

(4) รักษาภาระเบี่ยงดันย้อนตัวมีการลงโทษ สนับสนุนยกย่อง การเตือนเช่น เป็นไปตามหลักการและเหตุผลที่ถูกต้อง โดยใช้ระบบคุณดุษฎิ์อย่างเนียบๆ คุณมีความกระรุกการอย่าใช้อารมณ์

(5) ทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดี เช่น ภาระการทำงานและกิจกรรมเวลา ภาระไม่แสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น

4. วิธีนัดหยุดสุด

การแก้ไขเม็ดสูญหาที่ได้เสนอมา ให้พิจารณาเท่าที่เห็นด้วยสำคัญและพอที่จะดำเนินการแก้ไขได้ จึงขอถือว่าการแก้ไขที่ได้ถูกตั้งไว้เป็นจังหวะที่ดีที่สุด ตามลำดับความสำคัญ

ข้อมูลเรื่องค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ
ในประเทศควรใช้วิธีเหมาจ่าย

1. สภาพของบัญชา

ค่าใช้จ่ายที่กดดันลงหมายถึงค่าพาหนะ ค่าเบย์เดย์ และค่าเช้าทพกตามที่ใช้ยุ่งงานซึ่งผู้ไปราชการในประเทศไทยต้องใช้ไว้

ก. ค่าพาหนะ ตามที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินตั้งทักษิ่งที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ แต่ต้องแสดงใบสำคัญคู่จ่าย

ข. ค่าเบย์เดย์ เปิกดานติทั่วทั่วไปในพระราชบัญญัติฯ และต้องแสดงการรับเงินในรายงานการเดินทางพร้อมลงลายมือชื่อ

ค. ค่าเช้าทพก ตามที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินตั้งทักษิ่งที่กำหนดในพระราชบัญญัติฯ แต่ต้องแสดงใบสำคัญคู่จ่าย เน้นแต่กรณีที่มิได้พกในที่พักไว้ในกรณี

2. หลักเกณฑ์ของบัญชา

ก. ค่าพาหนะ มีค่าโดยสาร บรรทุก ห้าบ้าน เครื่องมิน รถไฟ รถแต่เรือประจำทาง รถรับจ้าง ตู้โดยสาร คันห้าบ้าน ตั๊ดพาหนะ ขับขี่เดบรถทุก

(1) ถ้าเป็นตัวรถเรือที่มีขนาดเด็กเกินตั้งมูลค่าแท้ที่ต้องการเก็บรักษาเป็นเหตุให้หายหักหักหันนากรายแต่บอยคง ห้าให้ยุ่งยากแก่ฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายรับการตรวจ บางเรือห้องต้องเตี้ย เวลาในการทำความสะอาดต้องกับรถท่องเที่ยวต้องการคิดตั้งเป็นเวลาแรมนี่ ห้าให้เกิดค่าใช้จ่ายในการติดตามเรือของแก่ทุกฝ่ายที่ยวของ

(2) ในกรณีต้องไฟ ห้องเตี้ยเวลาในการยืนค้ำร้องขอการติดคน ถ้ามีความจำเป็นต้องเดินทางต่อไป พาหนะที่รับอยู่ย่ามไม่สามารถรถได้ อาจต้องเตี้ยเวลาในการเดินทางไปอีก และห้องต้องเดียค่าเช้าทพกเพิ่มขึ้นอีก

(3) ในส่วนรับเงินค่าพาหนะอย่างอื่นมีเป็นอันมากที่ผู้รับจ้างมิได้เตรียมไว้ คือเป็นเรื่องยุ่งยากที่จะขอรับมาแสดง เป็นการเตี้ยเวลาและลำบากในการจัดที่หากจะดำเนินการจะลืมค่าใช้จ่ายและเครื่องเขียนนัดดูติดตามการบีกอาการแสดง

(4) พาหนะบางประเภทผู้รับจ้างนักงานจะมิได้เตรียมใบเสร็จรับเงินได้ให้แล้ว ยังไม่อาจลงลายมือชื่อให้ออกตัวย จำเป็นต้องให้ลงนามโดยลายมือแทน และต้องมีพยาน 2 คนลงลายมือชื่อรับรองแก่โดยลายมือนั้น ซึ่งอาจไม่ตรงชื่อเท็จจริง บางครั้งอาจหาพยานท่องถ่ายมือชื่อให้ไม่ได้ด้วยอีกประการหนึ่ง

(5) บางกรณีผู้รับจ้างไม่ยอมออกใบรับเงินเพราะโดยปกติมิได้ถือปฏิบัติ อาจเป็นวิถีทางให้เกิดคดีชนิดซึ่งยอมไม่คุ้ม

(6) แม้จะเป็นบุรุษอนุญาตให้ผู้เดินทางทำใบรับรองให้ก็ยอมยุ่งยาก เป็นกังวลแก่เดินทาง

ข. ค่าเบี้ยเดินทาง ยกไปพิจารณาความในข้อสุดท้าย

ค. ค่าเช่าที่พัก

(1) มีปัญหาเกี่ยวกับบางกรณีให้สั่งใบสำคัญ และบางกรณีไม่ต้องสั่งใบสำคัญ

(2) การไปราชการเป็นระยะเดือนานและต้องเตรียมเครื่องคอมพิวเตอร์บ่อยครั้งเป็นการยุ่งยากในการเก็บรักษาใบสำคัญให้หาย ๆ ฉบับ ปรากฏมีเรื่องเดมอ ๆ ค่าใบสำคัญหายต้องเรียกเงินคืน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เดินทาง

(3) เงินค่าเช่าที่พักที่ต้องสั่งคืนเป็นเงินเดือนอย ไม่คุ้มกับเดาที่ต้องเสียไปในการดำเนินเรื่องด้วยกันทุกฝ่าย

(4) ข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าบัญชีบันทึกเรื่องค้างสั่งใบสำคัญเป็นอันมาก ซึ่งต้องดำเนินการอยู่จนบัดดี้

(5) มีเรื่องปรากฏหลายครั้งว่าแม่ผู้เดินทางไปราชการจะมิได้พักในโรงแรมโดยเดียว แต่สามารถแสวงหาใบเสร็จรับเงินค่าเช่าที่พักในโรงแรมได้ และเมื่อให้ทำการตบบส่วนของเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าใบเสร็จนั้นมีน้อยของโรงแรมโดยแท้จริง และโรงแรมมิได้รับเงินตามที่ปรากฏในใบเสร็จรับเงินฉบับนั้นเป็นเหตุผล ให้เกิดการกระทำอันไม่สุจริต

มูลเหตุที่กล่าวมาด้วยทั้งหมดนี้เป็นเดียวกันกับกรณีการเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของประเทศไทย ซึ่งเป็นผลให้มีการพิจารณาเป็นขั้นเบ็ดล้วงให้ใช้ช หมายจ่ายโดยไม่ต้องสั่งใบสำคัญ

3. ວິທີແກ້ນຫຼາ

เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดให้ตัวค่าพาหนะ เป็นเงินเดือนทางแต่ค่าเช่าที่พักได้เรียบ้อยแต่ แต่เนื่องจากทุกจังหวัดให้สำราญด้วยตัวค่าพาหนะโดยสาร ขนาด บรรทุก ค่าเดือนพาหนะ ค่าคนหานหาน ตลอดจนค่าเช่าที่พัก ไม่รวมไว้ และประกาศแต่เดือนที่ให้ค่าเดือนทางค่านะการรัฐราชการเงินเดือนให้เป็นการเรียบ้อย และเมื่อการเบ็ดเดินแบ่งก่อตัวราชการแล้ว การแก้ไขให้ปรากฏเป็นหลักฐานไว้ทุกรายละเอียด จึงเป็นการต้องที่จะพิจารณาเพิ่มเติมจ่ายให้ตามจำนวนที่ผู้เดินทางไปราชการตามความเป็นจริงโดยให้ดูเป็นสิทธิ์เดียวของผู้เดินทางไปราชการ ให้ทำการเบิกจ่ายให้ตามอัตราที่กำหนดให้ตามสิทธิ์ที่ได้รับ โดยไม่ต้องส่งใบสำคัญเช่นเดียวกันกับการไปราชการต่างประเทศ ทั้งนี้ยกเว้นผู้ไปราชการภายนอกต่างประเทศที่ทำการตามปกติ มีรายเดือนไม่ถูกกำหนดที่จะทำการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเดินทางได้ หากแก้ไขตามครบที่เสนอแนะ เหตุไม่ตุจริตก็จะหมดไปโดยอัตโนมัติ เป็นการประหยดกกำลังคน ประหยดเดือนและค่าใช้จ่ายที่จะต้องใช้ในการตรวจสอบทักษะและคิดตามเรื่อง เห็นว่าถูกเดาและที่จะคงรับพิจารณาแก้ไขความข้อเสนอเป็นการดี

อนั่ง นักบริหารทั้งหลายมีความเห็นต่อภาคต้องว่าสำหรับเรื่องทักษะนี้ ก็มีความสำคัญมาก ไม่ใช่จ้ะ ในการเดินทางไปราชการภายนอก ไม่ว่าจะเดินทางไปต่างประเทศ หรือเดินทางไปต่างประเทศ แต่ยังคงพิจารณาอยู่ในบังคับนั้น ก็คงจะได้อนุมัติให้ดำเนินการทักษะนี้ ให้เสร็จไปในคราวนักด้วย

น้อมนำเกียรติภูมิการประযัดในวิธีการ

1. สภาพของบัญหา

“บัญหาเกี่ยวกับการประยุต์ในวงราชการ”

การประยุต์ในวงราชการนั้น หมายถึงการปรับปรุงราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยใช้ แรงงาน ทรัพย์สิน และเวลา ให้น้อยที่สุด

การยกบัญชีงานขนาดใหญ่เพื่อการใช้ค่าใช้จ่ายทางราชการ ในชั้นนี้ ยังไม่อยู่ในลักษณะ ที่จะเรียกว่าการประยุต์ คือพึงเห็นได้ชัดๆ ใช้ค่าน้ำกินไป (ต้มน้ำ) จ้างแพงกินไป ใช้ แรงงานคนไม่เต็มที่ ฯลฯ เป็นต้น

2. müลเหตุของบัญหา

ก. ด้านแรงงาน

- (1) จ้างคนมากเกินไป
- (2) จ้างคนแพงกินไป (เช่น ผู้ดูแลราชการซึ่งส่วนมากเป็นข้าราชการชั้นพิเศษ ชั้นเอก คู่ครุจะได้ทำงานมากกว่าที่เป็นอยู่ชันหนึ่ง)
- (3) ใช้แรงงานคนไม่เต็มที่ คือเกียกทำงาน บรรลุภาระงานโดยไม่จำเป็น
- (4) จ่ายค่าแรงงานโดยไม่มีตัดคุณ (ที่เรียกว่า แรงงานผู้ ใช้ระบบแบบไม้)
- (5) บริการบริหารงานไม่ถูกต้อง วางแผนไม่ถูกต้อง ไม่มีการวางแผนงาน ขาดการ ควบคุมงาน ไม่ติดตามตรวจสอบ
- (6) ผลงานยากจน (งานheavy โถ) และไม่รักภูมิ โดยรับเบี้ยของทางราชการเอง ทำให้ใช้เงิน ใช้แรงงาน และเวลาเสียไป
- (7) แผนการไม่ได้ให้แน่นอน (ทำแล้วรื้อ รื้อแล้วทำอีก)
- (8) ผู้บังคับบัญชาไม่สนับสนุนส่งเสริม (เช่น ในก้านส่วนติดกิจการ ขวัญแต่เดิม)

ข. ด้านทรัพย์สิน

- (1) การก่อสร้างเกิน หมายความว่าสิ่งของก่อสร้างไป และบางที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้ (เช่น

ไม่มีรถเป็นอยู่ใช้ แต่ก็ตับไปสั่งเครื่องอาหาด้วยรถเป็นอยู่ที่มาเสี่ยมกามนาย โรงพยาบาลพื้นที่ของ ใช้จำเป็นก็ขาดแต่ก็ตับลงซึ่ง tubes มาเก็บให้มากนาย การพูดกิจยุ่ไปต่างประเทศที่สั่งเครื่องล่ำมาตั้งไว้ 2-3 เครื่อง โดยมิใช้ ตั้งทงไว้เฉยๆ ทั้งที่เครื่องล่ำที่ใช้มีจุบันก็ใช้ไม่ตั้งคง อาจ คงนี้เป็นต้น

(2) ไม่รู้จักกันสอนในการใช้ทิพย์ดิน และไม่บำรุงรักษาให้ถูกหลักวิชา (ใช้แล้วไม่เก็บทำให้ตื้น ปล่อยทั้งผุพังเสียหาย)

(3) ซื้อของมากเกินความจำเป็น ใช้จ่ายสุ่รุ่รุ่ย กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายสูงเกินไป อาจ

ก. ด้านเวลา

ล่าช้า เสียเวลาในการปฏิบัติราชการ (ควรจะทำการรวมรถได้ ก็ให้อีกด้วยเดา ไทยไม่จำเป็น)

3. วิธีแก้ไข

จะต้องแก้ปัจจัย 3 ประการ คือ

ก. คน

ข. งาน

ค. เงิน

ก. คน

(1) ฝึกฝนอบรมเพื่อเพิ่มพูนศัมภารถภาพ ความซื่อสัตย์ ของคนดูงานเพื่อพัฒนาตน (ไม่ปล่อยทั้งได้สุคแต่บุญกรรม)

(2) ข้อปฏิ (เกี่ยวกับสังคีการ วินัย งาน กล้าเสียแรงงาน)

(3) การลงโทษ ผู้ทำผิดต้องรับโทษ มีการลงโทษเด็ดขาด เพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็น การปิดอย่างเด็ดขาดไม่ลงโทษโดยคุณแต่จะต้องมีส่วนร่วมเป็นตัวอย่างที่ไม่ดี และไม่สมควรไม่เกิดความเข้าใจ

ข. งาน

- (1) บริหารตามหลักวิชา (ที่ก้านรองนายกรัฐมนตรีได้ถวายไว้และถวายครอง)
- (2) กำหนดหน้าที่งานให้ชัดเจนแน่นอน และกำหนดอัตรากำลังเงินเดือนให้เหมาะสม
- (3) ปรับปรุงระเบียบต่างๆ ที่ไม่เหมาะสมสมรรถกุณเสียใหม่ให้เรียบร้อย

ค. เวลา

กำหนดแผนงานและโครงการต้องหนาทั้งแผ่นอนและถูกต้อง

4. วิธีแก้ไขที่ดี

ในสภาพที่เป็นอยู่ในมูลเหตุแห่งปัญหา (ข้อ 2 ข้างต้น) ตั้งก่อตัว และเพื่อแก้ไขปัญหา นั้นเห็นควรนำวิธีแก้ไขตามวิธีการแก้ไขดังๆ มาใช้กุศล หากยังมิสามารถจะทำให้ ก็เห็นสมควรกำหนดความสำคัญและความเร่งด่วนในการแก้ปัญหาไว้ ดังนี้

ก. ความสมดุลย์ของกำลังเข้าหน้าที่ ในระหว่างหน่วยงานต่างๆ จะแก้ไขได้ 3 วิธี

(1) ในส่วนแรกคือการดึงหน่วย O & M (Organization & Management) ปรับปรุงหน่วยงานต่างๆ พร้อมกัน เพื่อกำหนดหน่วยงานและกำหนดอำนาจหน้าที่ให้แน่นอน แล้วจัดตั้งรากฐานให้เหมาะสม

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

(3) อบรมข้าราชการชนเผ่า ให้มีความตั้งใจในงานให้สามารถปฏิบัติงานแทนหัวหน้าส่วนราชการได้

๔. จัดระดับ Position Classification

เพื่อให้ทราบถึงชนิดและลักษณะการทำงาน ให้เต็มที่ พิจารณาคุณวุฒิและความสำมารถ ของผู้กรองตำแหน่งต่างๆ ให้แน่นอน (เช่น ตำแหน่งหนึ่ง ๆ จะต้องกำหนดให้ให้ชัดเจนว่า จะบรรจุให้เฉพาะผู้มีคุณวุฒิการศึกษาแข่งขัน แต่คุณวิชาของแต่ละแขนงหนึ่ง ๆ จะต้องการระดับการศึกษาชนิดใด ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์สำหรับเด็กคนให้เหมาะสม)

ค. ประยุกต์การใช้จ่ายให้เหมาะสมและถูกต้อง ทั้งนี้อาจรวมทำให้คล้ายกัน เช่น

(๑) หน่วยงานใดด้วยกันก็ควรรวมไว้ เครื่องมือ เครื่องใช้ ยานพาหนะ ให้ถูกกัน เป็น (pool) หน่วยงาน แทนที่จะกระจายกันเข็นที่เป็นอยู่

(๒) ตั้งศูนย์รวมการก่อสร้างซ่อมสานที่แต่พื้นที่ของใช้ราชการ ฯลฯ

๔. ความซื่อสัตย์ เป็นหน่วยอันมีความสำคัญอย่างยิ่ง

๕. การลงโทษ ต้องลงโทษผู้กระทำการดูรุนแรงและเกิดชราด

5. สรุป

อย่างไรก็ ปัจจัยสำคัญยังคง ต้องแก้ไขอย่างต่อเนื่อง พยายามอุดรูร้า ให้ถูกที่โดยค่าเนินการตามหลัก management ที่ได้รับการอบรมมาแล้ว

นัยหาความล้าช้าในการปฏิบัติราชการ
เท่าที่จะมาก่อนในที่สุด

1. ភាពអនុញ្ញាត

การปฏิบัติราชการ ไทยทั่วไปมัก โถเอ็ ยด้วยด้วย ชักดิ้นไม่ทันการ จนมีคำกล่าวกันว่า ราชการนั้น โถบากดิ่ย ย่อมมีลักษณะที่เรียกว่า red-tape แม้จะได้มีการพยายามแก้ไขกันมาบ้าง แต่ด้วย แรงบันดาลใจที่ต้องการให้การดำเนิน ราชการด้วยความรวดเร็ว จึงมีการตั้งค่านิยมอยู่ เป็นเหตุให้ราชการ ไม่อาจดำเนินต่อไปในภาคอันดามัน

2. ມາລເໜີຕົບອອງນົງງາ

ก. เกี่ยวกับระบบที่ขึ้นตั้งคับ หยุดหยิ่น ทำให้ไม่เหมาะสมและสังคม

ข. เกี่ยวกับวิธีการ

- (1) Work Flow ไม่ติด เช่น หนังสือผ่านหลายโต๊ะกันไป
- (2) การประสานงานไม่ติดเท้าที่ก่อร

ค. เกี่ยวกับบุคคล

- (1) ประสมทิศภาพของข้าราชการต่ำน้ำมากขึ้นต้องกว่าที่ก่อร
- (2) ข้าราชการบางคนไม่ปรับปรุงตนเองให้ทันกับกาลเวลา
- (3) ผู้บังคับบัญชาบางคนหงุดหงิด ไม่ยินยอมมอบอำนาจตามก่อร ให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา
- (4) ผู้บังคับบัญชาไม่สอนแนะนำหรือเกติยกล่่อมผู้ใต้บังคับบัญชาให้มีภารกิจงานด้วยตัวเอง
- (5) ผู้บังคับบัญชาไม่ปรับปรุงงานและไม่ติดตามผลงาน
- (6) ข้าราชการบางตำแหน่งไม่กล้ารับผิดชอบเท่าที่ก่อร
- (7) การนำหน้าหนึ่งความชอบ การแต่งตั้งหรือการลงโทษข้าราชการ โดยเห็นแก่พรวมพากหรือมีอคติ ทำให้ข้าราชการอื่นหื้อใจ และปฏิบัติงานต่ำช้า เสียหาย ไม่ร่วมมือ
- (8) ผู้บังคับบัญชาใช้คนไม่เหมาะสมกับงาน
- (9) ข้าราชการบางคนทำงานเนื้อขยาย รอให้เกิดเหตุไม่เป็นหนึ่งๆ

(10) ข้าราชการมักจะเดินไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน (เพื่อเหตุ ?)

(11) บริษัทฯ เค้าหน้าที่ไม่สมคุตย์ บางหน่วยมีมากกว่า 1 แห่ง บางหน่วยมีน้อยกว่า 1 แห่ง

(12) อัตราส่วนระหว่างข้าราชการต่างประเทศบางครั้ง ไม่เหมาะสม เช่น นิ้วข้าราชการ 1 นิ้ว ให้หนึ่งนิ้วเกินไป แต่ก็ตับมีนิ้วผู้น้อยมากไป หรือมีหน่วยบางหน่วยมีข้าราชการฝ่ายเทคนิคมาก แต่เมืองเดียวหน้าที่ทางด้านการน้อย ข้าราชการฝ่ายเทคนิคต้องมาทำงานทางด้านการซึ่งตนไม่ถนัด

๔. เกี่ยวกับหน่วยงาน

- (1) การแบ่งส่วนงานยังมีการเหตุอย่างใดกัน ไม่มีหักการที่แน่นอน บางกรณีก็คงมากเกินกว่าความจำเป็น
- (2) ทัศนของหน่วยงานท้องปะส่วนงานอยู่ระหว่างกัน
- (3) ราชการบางหน่วยปฏิบัติงานซึ่งกันหรือซึ่งกัน ซึ่งบางกรณีเป็นเหตุให้งานดำเนิน

๙. เกี่ยวกับอุปกรณ์

(1) อุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ในคหบดีไม่พนักเหตุการณ์ หรือคัมนาการของบ้านเมือง

(2) อุปกรณ์ไม่เพียงพอ หรือไม่มีอยู่

๙. เกี่ยวกับการเงิน

งบประมาณไม่พอจ่าย เป็นเหตุให้สถานที่ ของรัฐฯ เครื่องทันควร คน ไม่เพียงพอ

ช. เหตุอันๆ เช่น งานติดต่อ อาชี

(1) การเขียนบันทึกในเรื่องเด็กน้อยไม่สำคัญ แทนที่จะติดต่อกันๆว่าๆได้ดีกว่าเขียนบันทึก เพราะบางครั้งความรู้มีติดขอยก เกเรงไม่มีหลักฐาน ขาดความเชื่อถือซึ้งกันและกัน

(2) สำคัญมากการ บันทึกในครรภ์ไปต่อมา พัฒนาต่อไปให้ยากแก่การ

ເຫັນໃນມັດຕານເອງ ນາງຄົງຄົດ ທ່ານໄກເຊີ້ນຈຸດໝາຍຮາສາກາເຢັນເຂົ້າຂ່າຍຈາກ
ແກນກ່ຽວເຊີ້ນໄດ້ນີ້

(3) ການຕິດຕໍ່ອານຫາກໃຫ້ໂທຮັກພົກພົກໄດ້ກວາງໃຫ້ແກນທີ່ໃຫ້ໜັງຕື່ອ

3. ວິທີກັບໜູ້ພູ້າ

ກ. ເກີຍວັກບະບາຍບໍ່ຂອນັກົມ ກູ້ມາຍ

- (1) ນອນຄໍາພາສ
- (2) ແກ້ໄຂຮະບັບ ຂອນັກົມ ກູ້ມາຍ

ຂ. ເກີຍວັກບົວຊີກາ

- (1) ຈົດຮະບັບການຜ່ານໜັງຕື່ອ ຕຶກຂາແຕ່ກໍາ work simplification
- (2) ປັບປຸງການປະສານຈານໃໝ່

ຄ. ເກີຍວັກບຸນຸຄຄລ

- (1) ອົງແກ້ມູດເຫດຫຼັກ 1 ປັບປຸງອັດວາງິນເກີນໃຫ້ສູງຂຶ້ນ ເພື່ອໄກບຸນຸຄຄລື່ານາໃຊ້ຮາສາກາ ແຕ່ໂຄຍຄົດໃໝ່ Pre-Service Training ແລະ In-Service Training
- (2) ອົງແກ້ມູດເຫດຫຼັກ 2-8 ໂຄຍຈັດໃໝ່ການຕົ້ນມານາ
- (3) ອົງແກ້ມູດເຫດຫຼັກ 9 ໂຄຍການສອນແນະ ແຕ່ກາງຄອບຄຸມໄກດ້ອືບ
- (4) ອົງແກ້ມູດເຫດຫຼັກ 10 ຄວາກ່າທັນຄ່າທີ່ໃຫ້ສັດເກີນ ແລະກົດກັນໃຫ້ປົງປັດຕາມຮະບັບຂອນັກົມ
- (5) ອົງແກ້ຫຼັກ 11-12 ແກ້ໄຂປັບປຸງອັດວາງິນກຳດັງຂອງໜ່າຍງານໃຫ້ເໜາະສົມ

ດ. ເກີຍວັກບໍ່ຫຼາຍງານ

- (1) ມີໜົດວິຊັກາແບ່ງຕໍ່ຄວນຮາສາກາທ່າງໆ
- (2) ໃຫ້ໜ່າຍຮາສາກາທັນການຕ້ອງປະສານກັນອູ້ໃນບໍລິເຈນເຕີຍກັນ ພວິເຕີກັນທີ່ສາມາດທຳໄດ້

๑. เกี่ยวกับอุปกรณ์

จัดให้มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่เหมาะสมกับแก้ไขภาระของงาน อย่างทันท่วงทีและเพียงพอ

๒. เกี่ยวกับการเงิน

(1) ให้งบประมาณให้พอประมาณจ่าย โดยมีใช้มาจนถึงกับไม่ประหายหรือน้อยเกินไป เพื่อให้มีสถานที่ อุปกรณ์ คน เพียงพอในการปฏิบัติงาน

(2) วางแผนเบี้ยบปฐบดีให้ดีกัน

๓. เทคโนโลยี

วางแผนการหรือระบบในการเขียนบันทึก หรือเขียนจดหมาย และการติดต่องานให้ง่าย สะดวก รวดเร็ว

๔. วิธีแก้ไขดีสุด

1. วิธีการแก้ไขที่ดีกว่าและอาจนำมาใช้ในสภาพที่เป็นอยู่ปัจจุบันได้ทุกช้อย
2. ควรมีการประชุมต้มน้ำ เพื่อแก้ไขปัญหา
3. จัดตั้งกรรมการชนพัฒนาเรื่องนโยบายและแผน

ข้อมูลงานของการศึกษาฝึกอบรม
ให้บังคับบัญชา

1. ສຳພາບຂອງນິ້ມງາ

ก. ผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่พร้อมที่จะผูกฝืน

ก. ผู้บังคับบัญชาไม่อยู่ในสกุลและที่จะรับการผูกฝืน

2. ມະເຫດຂອງນົມງາ

ก. ผู้บังคับบัญชาอย่างไม่พร้อมที่จะผูกผัน

(1) ผู้มีคุณภาพไม่มีเวลาเพียงพอ เพราะได้รับมอบหมายหน้าที่มาก และมีงานทางด้านกฎหมายมาก

(2) ដូចក្នុងបញ្ជីមាត្រាគារការណ៍នៃទេសចរណ៍នឹងក្នុងការស្នើសុំការងារ

(3) การฝึกฝนผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้ต้องใช้เวลา แรงงาน และอุปกรณ์ สอบหาสาเหตุที่ต้องแตะต้องเท็จจริง เพื่อวางแผนแก้ไขและปรับปรุงวิธีการให้ดีขึ้น

(4) ผู้บังคับบัญชาบางคนปั้นการหลอกลวงให้ผู้บังคับบัญชาเห็นใจไป ในเมื่อจะต้องกวนความการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา

๗. ຜູ້ຍໍ່ໄກນັບນັ້ງກັບນັ້ງພູ້ໃນລັກນິນະທີ່ຈະຮັບການຜັກຝານ

(1) พัฒนาความรู้ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไม่เหมาะสมกับงาน

(2) คาดคะเนความต้องการของคนที่จะปรับปรุงงานให้ดีขึ้น

(3) ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาบางคนไม่ยอมรับความบกพร่องของตน ไม่เมื่อยล้าเรียกมาฝึกฝน ก็มักแป๊ะความหมายการฝึกฝนของผู้บังคับบัญชาค่า เป็นการต่าหนดตี้เดียน

(4) บัญชาครองครัวของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทำให้ขาดทักษะในการทำงาน

(5) ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทุ่มเทความสันใจในการต่อรองกับทายว่าบ้านมาก จนขาดความตื่นตัวต่อภาระงานในหน้าที่

3. ວິທີ ພັດທະນາ

ก. ผู้บังคับบัญชาอย่างไม่พร้อมท่องเที่ยง

(1) มอบหมายการงานบางอย่างและงานทางสังคมให้ผู้อุปทัตติแทน หรือช่วยเหลือ
แบ่งเบาภารที่จะทำได้

(2) ผู้บังคับบัญชาต้องเรียนรู้เรื่องการฝึกฝีมือฝึกฝนเชิงและคุณตามด้วยชั้น

(3) ผู้บังคับบัญชาต้องถือว่า การฝึกฝันผู้อุปทัตติให้บังคับบัญชาเป็นหน้าที่ซึ่งต้องรับ
ปฏิบัติโดยรับด้วย

๔. ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาไม่อยู่ในลักษณะที่จะรับการผูกฟัน

(1) ข้ายกเป็นหน้าที่ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาให้เหมาะสม ถ้ายังไม่สามารถปรับปรุงหน่วยให้ดีให้ออกไป

(2) หากที่ท่าให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาขาดความต่อรอง แต่แก้ไขให้ตรงกับสานะดุลย์ให้เห็นประযุกต์จากการปรับปรุงงานให้ดี

(3) ใช้อำนวยการเกิดยกต่องให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเห็นความจริงโดยอาศัยหลักคิดวิทยา

(4) จัดให้มีส่วนตัวคิดการให้แก่เจ้าราชการเท่าที่สามารถจะทำได้

(5) ควรเดิมการสอนเดือนธันวาคมการคงไว้แต่การสอนเดือนจากเดือนต่อเดือน

ข้อมูลเรื่องจะพัฒนาข้าราชการให้มีสมรรถภาพ
ในการปฏิบัติราชการได้อย่างไร

1. ลักษณะของบัญชา

การที่นับบัญชานามพิจารณา เพราะเห็นว่าในจากจะเกิดประโยชน์อย่างยิ่งให้แก่รัฐหรือส่วนรวมแล้ว ยังเป็นประโยชน์เฉพาะตัวบุคคลอีกด้วย บัญชาขึ้นมุ่งก่อจิตด้วยบุคคลด้วยความต้องการของรัฐบาล ซึ่งหมายด้วยการตัดสินใจด้วยตัวเอง ทั้งมุ่งพิจารณาด้วยสมรรถภาพในการปฏิบัติราชการของบุคคลนั้น ๆ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปด้วยดี เป็นประโยชน์แก่ประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น ลักษณะของบัญชาจึงอยู่ที่ จะทำอย่างไรจะพัฒนาราชการให้มีสมรรถภาพในการปฏิบัติราชการ

2. ลักษณะของบัญชา

ในการที่จะพัฒนาราชการให้มีสมรรถภาพในการปฏิบัติราชการนั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงมูลเหตุของบัญชาเป็นอันดับแรก เพราะสมรรถภาพของราชการย่อมขึ้นอยู่กับมูลเหตุ 4 ประการ คือ

- บุคคล
- สิ่งแวดล้อม
- ภาระการบริหาร
- อุปกรณ์การบริหาร

ก. บุคคล เน้นให้ก้าวสู่สมรรถภาพยอมเกิดจากตัวบุคคล หรือนี่หนึ่งเกิดจากตัวราชการนั้นเอง และบุคคลในทันทีที่ได้เป็น 2 ฐานะ คือ

- ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา
- ในฐานะเป็นผู้ได้บังคับบัญชา

และไม่ควรเป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้ได้บังคับบัญชาหากตาม การหย่อนสมรรถภาพหรือการนิ่มนตร์สมรรถภาพยอมประกอบด้วยองค์สำคัญ 2 ประการ คือ

- ความรู้ความสำนึกระดับความประพฤติ
- ศักดิ์ศรีภาพ

มูลเหตุให้เกิดมีปัญหานี้ ดังอยู่ที่ว่า ข้าราชการมีความรู้ความสามารถไม่เพียงพอ စิ่งติดต่อ ยังไม่ถูกต้องในเกณฑ์ต้อง แต่ผลงานยังไม่อำนวยประ ใจตนให้แก่ประธานและประทetc คาดว่าเพียงพอ

ข. สรุปผลลัพธ์ ที่ตั้งเหตุ因 เป็นดังนี้

- (1) ภาระทางเศรษฐกิจ – รายได้ไม่พอด้วยรายจ่าย
- (2) ภาระทางครอบครัว – บุตรมาก เนี่ยมาก การแทรกตัวในครอบครัว
- (3) ศุภภาพ – เสพสุรา มีโรคเรื้อรัง
- (4) สมพันธ์ภาพกับเพื่อนร่วมงาน – ไม่ดี

ค. วิธีการบริหาร วิธีการบริหารที่ดีขึ้นส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพในการปฏิบัติ อาทิ วิธี การบูรณาการ การแต่งตั้งให้ถูกต้อง การพิจารณาความต้องการของ บุคคลที่ดีงาน การตรวจสอบความคุ้มค่าตามผลงาน เป็นต้น มูลเหตุที่ทำให้หย่อนสมรรถภาพในการบริหารดังกล่าว ดึง ย่อมอยู่ที่การปรับปรุงแก้ไขวิธีการบริหาร ให้ข้าราชการทุกคนตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความ สำมารถ รวดเร็ว และถูกต้อง และปรับปรุงดูของอยู่เสมอ

ง. อุปกรณ์การบริหาร อุปกรณ์เป็นเพียงส่วนประกอบในการบริหาร แม้จะมิใช่ส่วนสำคัญ ก็เป็นเครื่องช่วยในการบริหารให้ได้ผลดีและรวดเร็วตามความมุ่งหมาย ฉะนั้น มูลเหตุที่ขาด แคลนอุปกรณ์การบริหาร จึงอยู่ที่การต้องให้อุปกรณ์ เช่น เครื่องมือ เครื่องใช้ทั่วไปที่มีอยู่เพื่อ ช่วยในการพัฒนาสมรรถภาพข้าราชการ

3. วิธีแก้ไขปัญหา

ก. บุคคล

(1) บุคคลเรื่องความรู้ความสามารถ ขาดคุณวุฒิ ควรแก้ทักษะเพิ่มพูนความรู้ แต่ความชำนาญให้เหมาะสมแก่ก้าอสัมย เพื่อให้เกิดความรอบรู้ในการประกอบกิจกรรมนั้นๆ เพื่อการปฏิบัติงาน โดยขาดความรู้นั้น แม้บุคคลจะดีใจและอุทิศเวลาเพื่อราชการเพียงใด ก็ตาม ก็อาจขาดเกิดผลเสียตามได้ ดังควรเพิ่มพูนความรู้และความชำนาญ โดย

1. ให้ได้รับการศึกษาอบรม ก่อนประจำการและระหว่างประจำการ

2. สร้างเสริมให้ได้รับการศึกษาต่อ เพื่อเพิ่มพูนความรู้
3. จัดให้มีการบรรยาย และมีการสาธิตประกอบ (ถ้าทำได้)
4. ประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
5. เปิดโอกาสให้ได้รับการอบรมระยะสั้น เช่น การตั้งมุมนา
6. ใช้วิธีการ Coaching and developing individuals (การสอนแบบเดพพัฒนา เป็นรายบุคคล)
7. เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น อาจใช้วิธี Brain Storming แลกเปลี่ยน 3 ระดับ - (1) ใช้ได้ทันที (2) อาจใช้ได้ในโอกาสต่อไป (3) ใช้ไม่ได้ ทันที เพื่อช่วยให้เกิดความเข้มแข็งและกำลังใจขณะให้ได้ผลดี
8. สร้างเสริมภาวะสร้างสรรค์ ด้วยวิธีการต่าง ๆ
9. ยกย่องหรือให้รางวัลแก่การประดิษฐ์ของใหม่ หรือแก่การแต่งตัวไว้แก่ราช

012

๗. ส่งแวดล้อม ในด้านสังคมศิลปะ ผู้บังคับบัญชาการให้ความคุ้มครองทั้งทางใจและทางเศรษฐกิจด้านการทำได้ พยายามแห่งมุ่งเน้นสังคมศิลปะการให้สักยเหตุข้าราชการ เพื่อสนับสนุนความต้องการเบียงพันธุของมนุษย์ ให้แก่ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม และเงินกันท์ ในขณะนี้ การมีโรงเรียนที่ ให้ดูดูกห้องได้เข้าเรียนเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาอีกข้อหนึ่ง สังคมการที่บุคคลพึงให้รับ คือ

(1) บริการทางการแพทย์ (Personal Welfare) ได้แก่

1. กำหนดเวลาทำงาน ใช้หลักสากล ที่อยู่บ้านไม่เกิน 8 ชั่วโมง และตั้งเป้าหมายไม่เกิน 40 ชั่วโมง

2. การอ่านโดยความลับของเครื่องส่วนที่ปฏิบัติงาน จัดทำที่ทำงานให้ถูกต้องตามนิยามของมาตรฐาน

3. การสำรวจศูนย์ภาพ จัดให้มีการสำรวจศูนย์ภาพโดยสม่ำเสมอ

(2) บริการทางด้าน

1. ให้การรักษาพยาบาลเมื่อเกิดการป่วยไข้ เช่น จัดห้องสำหรับเข้าพักรักษาตัวในโรงพยาบาลได้ให้ได้ทันท่วงที

2. จัดร้านสหกรณ์ข้าราชการ

3. ให้การบรินาดทารก และจัดห้องศึกษาให้บุตร

4. การประกันสังคม มีส่วนตัวให้เงินกู้ และองค์กรมาปันกิจ

5. ให้ความมั่นใจแก่ข้าราชการ ในอันที่จะมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ไปตามความรู้ความสามารถ

ค. วิธีการบริหาร ควรพิจารณาแก้ไขบัญหาดังต่อไปนี้

(1) การบรรจุบุคคลเพื่อเข้ารับราชการ ควรกระทำโดยการสอบแข่งขัน และกำหนดพนักงานรัฐ คุณวุฒิ ตลอดจนคุณสมบัติของผู้สมัครให้เหมาะสมกับงานในตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งจะต้องปฏิบัติ การสอบแข่งขันจะต้องเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมและรอบคอบ เพื่อให้บุคคลที่มีสมรรถภาพอย่างแท้จริง

(2) การข้าย้ายข้าราชการ ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นใหญ่ มิใช่กระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้บังคับบัญชา แต่ในขณะเดียวกัน ก็ควรพิจารณาถึงความก้าวหน้าของบุคคลนั้นประกอบกันไปด้วย

(3) การพิจารณาความต้องการสอบ ต้องกระทำด้วยความรอบคอบและเที่ยงธรรม การปูนบ้านหนึ่งเรื่องตัวไม่ใช่จะเป็นการเสื่อมชื่อ เสื่อมอนาคตเงินเดือน เสื่อมตำแหน่งหน้าที่ ด้าน เป็นเครื่องตั้งเติมให้ผู้อยู่ใต้มังคบบัญชาไม่กล้าใช้ในการปฏิบัติหน้าที่การงานยิ่งขึ้น

(4) วิธีปฏิบัติงาน ควรมีวิธีให้ผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบการทำงานในหน้าที่หรือ การปฏิบัติราชการของข้าราชการได้ทุกโอกาส และควรมีม่ายชื่อและตำแหน่งติดไว้ประจำไว้ เพื่อตระหนักในการที่มีบุคคลภายนอกมาติดต่อราชการ ต่อจากนั้นต้องรายงานทุกคน ควรมีสมุดคู่มือ การปฏิบัติราชการและแผนกงานในตำแหน่งหน้าที่ของตนไว้ประจำไว้ เพื่อทราบหน้าที่อัน

จำต้องปฏิบัติ จะเป็นการแก้บัญหาเรื่องการแบ่งงานหรือบัด้งงาน ทั้งเมื่อมีการโ่าย้ายสับเปลี่ยน หรือปฏิบัติงานในหน้าที่เดียวกัน ผู้ที่มาปฏิบัติงานแทนที่จะกระทำการได้โดยถูกต้อง

(5) การที่จะดำเนินงานให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่หยุดยั้ง ควรวางแผนเบี่ยงให้ช้าร้าช การทุกคนรวมทั้งผู้บังคับบัญชาทุกกระดับแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบทราบทุกครั้ง ในเมื่อตนจะไปท่องไปในเดินราชการ เพื่อสามารถติดต่อได้ในเมื่อมีราชการ ทั้งจะเป็นการบังกันมิให้ดังหน้าที่การงานหรือใช้เวลาราชการไปในทางที่ไม่ชอบ กับควรตัดสินใจในการเดินงาน หรือต่องานให้น้อยลงท่าที่จะทำได้ ทั้งนี้ เพื่อความรวดเร็วในการปฏิบัติ

(6) การประท้านงาน ควรด้วยมีการประชุมพบปะสัมภาษณ์กันในระหว่างช้าราชการ การทั้งผู้ใหญ่และผู้อ้อยทุกหน่วยงานตามที่นัดหมาย เพื่อให้มีโอกาสแสดงผลงานที่ตนได้กระทำไป แล้วให้ทราบโดยทั่วถึงกัน ทั้งจะได้รู้กันโดยกัน เป็นการเสริมสร้างความสามัคคี ช่วยให้การปฏิบัติงานดีดีขึ้น

(7) การติดตามผลงาน ผู้บังคับบัญชาทุกคนควรต้องติดตามผลของการปฏิบัติงาน ที่ตนดูแลไปโดยปกติ แต่ไม่ใช่เป็นการพรวดเร็วน่ารำคาญ ทั้งนี้ เพื่อจะได้มีโอกาส พิจารณาแก้ไขข้อข้อห้องหรืออุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงาน ติดตามการแก้ไขตัวบุคคลให้ทันท่วงที เมื่อเกิดการผิดพลาดขึ้น ผู้บังคับบัญชาควรต้องร่วมรับผิดชอบในการปฏิบัติงานนั้น ๆ ไม่โดยความรับผิดชอบให้แก่บุคคลนั้นแต่ผู้เดียว

การตรวจสอบประเมินค่าของผลงานโดยสมำเสมอ นี้ เมื่อปรากฏว่ามีผลก่อภาระน า การทบทวนแก้ไขคุ้มค่าของงาน ช้าราชการที่มีความสามาถดีเด่น ก็ควรจะได้รับการพิจารณา เดือนเงินเดือนให้เหมาะสมกับความสำคัญของงานก่อนที่องค์การเอกชน หรือองค์กรรัฐบาล อนุญาติและต้องได้รับการรับรอง ภาระคุณภาพและติดตามผลงานย่อมเป็นการเร่งรัดพัฒนาสัมภาระภาพของ ช้าราชการไปในตัว อีกทั้งเป็นเครื่องมือในการควบคุมการบริหารให้ได้ไปสู่จุดมุ่งหมาย

จึงควรควบคุมและติดตามผล ควรดักท่าตามหลักการทันสมัย ซึ่งได้แก่การ จัดทำสถิติ ให้ทราบข้อมูลที่จำเป็น เพื่อนำมาเป็นแนวพิจารณาในการวางแผน และการประเมินผล และเพียรพยายามในการพิจารณาคุณภาพของผลงาน ยังเป็นผลลัพธ์ที่ดีให้ทราบถึงประสิทธิภาพ และสมรรถภาพของช้าราชการ และการควบคุมติดตามผลย่อมเป็นปัจจัยให้มีการควบคุม วินัยและความประพฤติของช้าราชการไปในตัวด้วย

๔. อุปกรณ์การบริหาร ควรพิจารณาตามความจำเป็นแต่เหมาะสม เพื่อให้หน่วยราชการ มีอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติราชการ โดยครบถ้วนเพียงพอ เป็น โทรศัพท์ เครื่อง พิมพ์ดด เครื่องอัดสำเนา เครื่องคานวณเลข เป็นต้น เมื่อหน่วยราชการมีเครื่องมือเครื่องใช้ที่ จำเป็นครบถ้วนแล้ว จะทำให้การติดต่อและการปฏิบัติราชการเป็นไปโดยราบรื่นและเรียบเรียง เป็นการเพิ่มพูนสมรรถภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ

นอกจากนั้น ควรพิจารณาดังวิธีการ ใช้ ช่อง แต่เก็บรักษา เพื่อการนี้เครื่องมือ เครื่องใช้โดยครบถ้วน แต่ไม่ทราบถึงวิธีการ ใช้ช่องไม่เกิดผล และเมื่อมีการซ่อมตัว เที่ยหอย ต้องรับให้ดีการซ่อมให้ใช้การได้ดีไปโดยรวมทั้ง ไม่เก็บทั้งไว้โดยไว้ประทัยน์ กับยังต้อง คำนึงถึงดูแลเก็บรักษาให้เครื่องมือเครื่องใช้นั้น ๆ มีสภาพคงทนและป้องกันภัยอีกด้วย จึงควร มี การอนุรักษ์ให้ดูให้เครื่องมือเครื่องใช้ทนนานๆ และเข้าใจวิธีใช้ด้วยคุณการเก็บรักษาโดยมีการ สำคัญให้ดี

4. ห้องนอนน้ำ

นักบริหารรัฐมนตรีเห็นว่า จัดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ตามที่ได้เสนอมาด้วยนั้น เป็น
จัดการที่ดีที่สุด แต่ก็ควรจะมีข้อเสนอแนะบางประการ ไว้เพื่อเป็นแนวคิดและแนวทาง
ที่จะแก้ไขปัญหาเรื่องนี้ให้ดีขึ้นไป

1. ควรปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการที่มีอิทธิส่วนลดอย่างเดียวกันหรืออยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงานค้ายกตึ่งกันให้ได้เท่ากัน เพราะการเหลือม้าเป็นเหตุให้เกิดความท้อแท้ในการปฏิบัติงานหรือไม่มีความภักดีต่องาน

2. ควรปรับอัตรานเงินเดือนข้าราชการทั่วไปแต่โดยเฉพาะผู้ที่มีสมรรถภาพในการงานตั้ง ให้เหมาะสมแก่การครองชีพ เพื่อรายอัตราเงินเดือนของข้าราชการทั่วไปยังดีอยู่มาก เมื่อมีรายได้ไม่เพียงพอ ก็ต้องเดินทางหรือหนีงานไปหากินต่อตัว หรือมีการประมูลให้เงินเดือนแก่ผู้มีสมรรถภาพดังไปทำงานในองค์การหรือบริษัทเป็นเหตุให้เดือนคดีไป

3. ภารกิจการให้เงินงบประมาณสำหรับเดือนธันวาคมเดือนปีงบประมาณ พ.ศ.๒๕๖๔ ในบัญชีที่ ให้หน่วยงานเด็ก ๆ ไม่มีโอกาสที่จะให้มันเห็นความชอบ 2 ชั้น แก้ช้าราชการในสังกัดได้เช่น หน่วยงานใหญ่ ๆ เนื่องจากเงินไม่พอ ช้าราชการจึงไม่ค่อยภักดีต่องาน ควรจะแก้ไขโดยให้ หน่วยค่าย ๆ เสียเงินได้ตามส่วนก่อเหตุการณ์

ຍ່ອເວົ້ອງ

การจัดวางแผนป้องกันในลักษณะวิธีกรรมของการวางแผน

ຂອງ ឈ្មោះនៅវេលានៅក្នុងការបង្កើតរាជរដ្ឋបាល

บทความเรื่องนี้ได้ถูกถ่ายทอดเรื่องการคัดกรองแผนผังหมุนวนในแบบที่เป็นกระบวนการหรือวิธี
กระบวนการของการวางแผนงาน โดยได้พิจารณาถึงตัวชี้วัด ข้อมูล หน้าที่และกระบวนการของการวางแผน
เช่นเดียวกับการวางแผนงานตามปกติ ค่าต่อไปนี้ ค่ากำหนดเม้าหมาด ค่าวางแผนโดยนัย
ที่เหมาะสม การคัดเลือกตัวชี้วัดที่จะช่วยให้สำเร็จดูดีตามเม้าหมาดและน้อยที่
กำหนดไว้ และท้ายที่สุดคือ การกำหนดตัวชี้วัดในการให้แก่รัฐบาลและเอกชนที่จะปฏิบัติให้
เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของแผน อย่างไรก็ตาม การคัดกรองแผนผังหมุนวนที่ถูกนำมาใช้ที่
แตกต่างกับการวางแผนงาน ไทยที่ไปอยู่ต่างประเทศ

ในประการแรก ที่สืบทอดเกี่ยวกับการวางแผนชุมชนอยู่ทักษะของแผนผังการจัด
และการพัฒนาภูมิทัศน์และของอาชญาเขตชุมชนที่กำหนดไว้ ความริบัณฑ์แผนชุมชนเป็นส่วนหนึ่ง
ในดักษณ์วิธีกรรมของการวางแผน ซึ่งมีตัดสินใจที่จะทำให้การพัฒนาบ้านเมืองให้สอดคล้อง
กับภูมิศาสตร์ที่อยู่ในแต่ละยังมีขอบเขตครอบคลุมถึงการที่จะพัฒนาภูมิภาคการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ
และด้านคุณภาพชีวิตของคนในท้องที่

ขอเปรียบด้วยการคัดว่างแผนผังน้ำที่อาจดักจับน้ำและแคมเป็นเดิมที่ดีที่สุดเป็นอย่างมาก ให้ด้วย
อาชีวะกัดจับน้ำที่มีความต้องการรู้ว่า บริเวณน้ำจะเป็นอย่างไรเพื่อจะพัฒนาระบบดูด
น้ำทางให้ดีขึ้นแต่ยังเทียบกับการว่างแผนผังน้ำเป็นงานพัฒนาการทางก้าวต่อไป ซึ่งผู้มี
หน้าที่และความรับผิดชอบในการว่างแผนผังน้ำจะพิจารณาถึงตั้งที่น้ำ ปัจจัยภายนอกด้วย อาทิ เช่น
แผนพัฒนาการที่ร่วมกันแห่งชาติ แผนการพัฒนาทั้งที่น้ำแห่งชาติ งบประมาณของรัฐบาล
แผนการที่ร่วมกันของภาครัฐและท้องถิ่น นโยบายการใช้ที่ดินและการภาษีอากรของรัฐ การเงินการคลัง

การคุณภาพ การพัฒนาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม การศักดิ์ท่วงและท่อระบายน้ำ การก่อตัวตั้งสัญญา ภารกิจพัฒนาท่องเที่ยว การอนามัย การสุขาภิบาลและสุขาอนามัย ฯลฯ

ผู้วางแผนชุมชนจะต้องเป็นผู้มีสายตาไกลในการกำหนดเป้าหมายของแผน ในการทำภารกิจสาธารณะให้เกิดขึ้นอย่างดี เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและกำหนดแบบแผนของเขตชุมชน เพื่อประกอบการพิจารณาภินิจด้วยตัวเองของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ซึ่งรับผิดชอบในเรื่องนั้น ยังกวนแผนชุมชนความคิดความสามารถในการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการวางแผนให้สำเร็จดูดี ไปด้วยตัว

อนึ่ง ผู้ด้วยอำนาจหน้าที่ต้องมีความเข้าใจอย่างดีก็ซึ่งเกี่ยวกับสิ่งการณ์และคุณค่าของตั้งคณ เพราะเป็นหมายสำคัญของการด้วยอำนาจหน้าที่เพื่อสั่นของความต้องการ ของตั้งคณและเพื่อให้ชุมชนเป็นอันหนึ่งอันเดียดและเจริญก้าวหน้าเป็นสัตต์สุ่นและเพื่อประดิษฐ์ภาพของความบริหารราชการ ความสุขของบ้านเมืองและความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจเป็นดับ

ผู้เขียนเรองนี้ได้เส้นขอบภาษาท้องเช้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่คิดถึงแผนที่นั้นเป็น 2 ประการคือ (1) ในฐานะที่เป็นนักวิชาชีพแต่ (2) ในฐานะที่เป็นนักวิชาการ

ในฐานะที่เป็นนักวิชาชีพนั้น แม้ว่างานเกี่ยวกับการจัดการแผนธุรกิจจะมีลักษณะเป็นแผนงานพิเศษอย่างหนึ่งก็ตาม แต่เนื่องจากขอบเขตของงานกว้างขวางอยู่มาก ผู้มีหน้าที่ในการจัดการแผนหรือจัดการเบี่ยงช่องธุรกิจคงต้องมีลักษณะเป็นผู้ที่มีความรู้อย่างกว้างขวาง (generalist) ยังกว่าที่จะเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง (specialist) ดังนั้น เจ้าหน้าที่วางแผนธุรกิจ คงไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้ได้รับการอบรมในด้านการจัดการแผนธุรกิจมาโดยเฉพาะ ล้วงที่สำคัญอย่างยิ่งนั้น ก็ขอต้องเป็นผู้มีความเข้าใจและสามารถตัดสินใจและประสาณงานของนักวิชาชีพทางต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนธุรกิจให้ดีที่สุดกัน ทั้งนี้ เพื่อยกระดับพัฒนาของตนแต่เพียงอย่างเดียว ยังคงจะต้องมีความพยายามอย่างต่อเนื่อง ให้ดีไปกว่าเดิม จำเป็นต้องพึ่งนักวิชาชีพคนอื่นๆ ประกอบกัน จึงนับว่าผู้วางแผนธุรกิจเป็นนักวิชาชีพอีกแขนงหนึ่ง โดยมีข้อความด้านการดูแลของตัวเองและเป็นก่อตั้งอาชีพอีกต่อหนึ่ง

ในฐานะที่เป็นข้าราชการนั้น ผู้วางแผนชุมชนต้องมีวิริยธรรมและคุณธรรมรับผิดชอบในผลงานที่ประชาชน ต้องทำงานคดีโดยเหตุผล จะต้องระดิถึงความสำคัญและเป้าหมายของแผน จัดระเบียบชุมชนอยู่เสมอ ตลอดจนต้องทราบหนักถึงความสำคัญและคุณค่าของตนในฐานะผู้จัด วางแผนคังก์ต่อ เพื่อประโยชน์และส่วนตัวกิจภาพของต่อตนรวมและเพื่อให้เป็นที่ยอมรับและได้รับ การสนับสนุนในอาชีพของตนจากประชาชน

สรุปแล้วจะเห็นได้ว่า การจัดวางแผนชุมชนหรือการจัดจัดระเบียบชุมชนนั้น เป็นเรื่อง สำคัญยิ่งของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งต้องการความก้าว หน้าอย่างรวดเร็ว ควรจะให้คัดทำเป็นแผนในระดับชาติเกี่ยวกับการจัดวางแผนหรือจัดระเบียบ ชุมชน เพื่อประโยชน์แก่การประสานงานและการจัดสรรทรัพยากรของชาติ ให้ส่วนสักต้องกัน ผู้เขียนได้แนะนำว่า นอกจากควรจะตั้งสำนักงานวางแผนชุมชนขึ้นแล้ว ควรจะมีการจัดทำสมุด คู่มือแนะนำการเขียนแผนผัง การตรวจสอบและการกำหนดแผน เป้าหมายและนโยบาย และควร มีความร่วมมือกันเป็นอย่างต่อเนื่องสำหรับผู้วางแผนชุมชนและผู้ที่ต้องการ ในการกำหนด เป้าหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นต่อรวม โดยสรุป การวางแผนหรือการจัด ระเบียบชุมชนเป็นเรื่องใหญ่และมีความสำคัญมาก ไม่บังควรที่จะมองข้ามไปเสีย

ย่อเรื่อง
แผนการการศึกษาด้านรัฐประศาสนศาสตร์
และการบริหารธุรกิจในใต้หวัน
ของ วิลเดิม อาร์. เกเบิล

ในบทความนี้ ผู้เขียนได้บรรยายถึงพัฒนาการของการศึกษาวิชาชีววิศวกรรมศาสตร์ และการบริหารธุรกิจในไทย ให้เด่นชัดยิ่งกว่าปกติ คงศูนย์การวิศวกรรมศาสตร์และ การบริหารธุรกิจในกรุงเทพฯ โดยความร่วมมือระหว่างองค์การพัฒนาธุรกิจแห่งประเทศไทย กับมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มิถุนายน 2505

ตามตัญญาดังก่อต่อ กำหนดให้คัดตั้งศูนย์การศึกษาวิชาชีววิศวะประจำสัมมนาค่าสัตว์และการบริหารธุรกิจชั้น ในมหาวิทยาลัยแม่หันแนดเซนซ์ เพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาของชาติ ที่จะพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรมทางด้านการบริหารให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ในการนี้ องค์การพัฒนาฯ ห่วงประทศแห่งสหรัฐอเมริกาได้ตกลงให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลสาธารณรัฐ เมื่อปี ค.ศ. 1962 จำนวนเงิน 612,000 เหรียญคิดต่อปี เมริกัน ในระยะ 3 ปี แห่งตัญญา เงินจำนวนนี้ จะใช้จ่ายในการจัดสั่งอาจารย์และเจ้าหน้าที่ของศูนย์ฯ ไปศึกษาเพิ่มเติมในสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะชดเชยค่าใช้จ่ายของผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันที่จะมาปฏิบัติงานใน ให้หัวนัดตามโครงการช่วยเหลือดังก่อต่อ โดยมหาวิทยาลัยมิชิแกนแห่งสหรัฐอเมริกา รับเป็นผู้ดำเนินการทั้งในด้านการจัดสรรงบประมาณอาจารย์และผู้เชี่ยวชาญ การประสานงาน เกี่ยวกับการจัดการ ให้การศึกษาอบรมแก่อาจารย์และเจ้าหน้าที่ของฝ่าย ให้หัวนัดและการจัดซื้อ ตัวรับตัวร้าสำหรับห้องสมุดของศูนย์ฯ ตลอดจนอุปกรณ์การศึกษาต่างๆ ทั้งก่อต่อและต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินงานตามโครงการของศูนย์การรับประทานศาสตร์และ การบริหารชุมชนแห่งให้ดูดูนี้ นับว่าทางศูนย์ฯ ได้รับประโลยศูนย์จากประดิษฐ์การณ์ของสถาบัน รัฐประทานศาสตร์ หรือสถาบันพทางรัฐประทานศาสตร์และทราบบริหารชุมชนในประเทศไทย ที่ชื่อได้ดังข้างต้นเป็นอย่างมาก อาทิ เช่น สถาบันฯ ในประเทศไทย พลีมปีน์ส สาขาวิชารัฐ เกษตร์ให้ อิหร่าน ปากีสถาน เวียดนามให้ และอินเดีย เมียนมาร์ ซึ่งทำให้ได้หัวข้อการดำเนินการกำหนดตุ่นประสงค์และวิธีดำเนินการให้เป็นการเหมาะสมต่อกับสภาพแวดล้อมของคน ได้ดังนี้ โครงการดังกล่าวได้แยกออกเป็น 4 ส่วนที่สำคัญคือ (1) การพัฒนาหลักสูตร เกี่ยวกับการสอนพิชารัฐประทานศาสตร์และการบริหารชุมชน (2) การจัดระบบงานด้านการฝึกอบรม (3) การขยายงานและบริการของห้องสมุด และ (4) การพัฒนาโครงการวิจัยของศูนย์ฯ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาการบริหารอย่างมากที่สุด ซึ่งอาจจะขยายไปโดยสิ่งเช่น สถาบันฯ

ฝ่ายการฝึกอบรมทำหน้าที่เกี่ยวกับการฝึกอบรมครุพักรักษางานต่าง ๆ ของทางราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรภาครัฐกิจเอกชนเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนั้น ยังทำหน้าที่ให้คำปรึกษา

ปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการฝึกอบรมของหน่วยงานทั้งคู่อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ทางฝ่ายการฝึกอบรมของศูนย์ฯ ไม่ได้มีนโยบายที่จะเข้าไปคัดค้านการฝึกอบรมในหน่วยงานต่างๆ เนื่องจากแต่ละอย่างได้

สำหรับงานทางด้านวิจัยนั้น ศูนย์การวิจัยประจำศูนย์ฯ และการบริหารธุรกิจแห่งให้หน่วยฝึกประสบการณ์ค้าคุณที่จะพัฒนาภาคการของฝ่ายวิจัย ให้เป็นศูนย์กลางแห่งชาติ เกี่ยวกับการรวมรวมข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่างๆ ทางด้านวิจัยประจำศูนย์ฯ และการบริหารธุรกิจ ดังนั้น เพื่อให้บรรดัดดุลปะรังค์คัดค้าน จึงได้กำหนดโครงการวิจัยของศูนย์ฯ ขึ้น เพื่อทำการคัดพิมพ์下來 เอกสารและบทความทางวิชาการต่างๆ ตลอดจนผลงานวิจัยของศูนย์ฯ เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของประเทศไทย

นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการคัดพิมพ์งานต่างๆ ทางวิชาการ ขึ้นเป็นวารสารทางวิชาการของศูนย์ฯ ขึ้นอีกด้วย ในปัจจุบัน ฝ่ายวิจัยได้เริ่มดำเนินการสำรองข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมแข่งขันต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อดำเนินการตามโครงการต่อไปแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับการห้องสมุดของศูนย์ฯ นั้น ขนาดหนังสือประมาณ 8,350 เล่ม และวารสารต่างๆ อีกประมาณ 150 ฉบับ ซึ่งศูนย์ฯ มีโครงการที่จะสร้างให้เป็นห้องสมุดทางด้านวิจัยประจำศูนย์ฯ และการบริหารธุรกิจที่ทันสมัยและทันสมัยและแบบที่สุดในไทยด้วย

ในด้านการผลิตอาชาร์พัสดุ ปัจจุบันทางศูนย์ฯ ได้จัดตั้งคณไปศึกษาณมหาวิทยาลัยมิชิแกนในสหรัฐอเมริกาแล้วเป็นจำนวน 5 คน ในเดือนธันวาคมศกนี้ ก็จะส่งไปอีก 7 คน และในปี 2507 ก็ได้มีโครงการที่จะส่งไปอีกเป็นจำนวน 9 คน ซึ่งถ้าหากมีคุณเหตุนี้ ศึกษาสำเร็จกับมาแล้ว ก็จะทำให้ศูนย์การวิจัยประจำศูนย์ฯ และการบริหารธุรกิจแห่งมหาวิทยาลัยแนะนำและเชื่อมต่อมาในบริหารกิจการ ให้ก้าวหน้าได้อีกเป็นอันมาก

ข้อเรื่อง
เด็กกำพร้าในເກາ�ລີ
ຂອງ ພລດກ່ຽວ ຂ້າງສຸໂທິ

ນັ້ນໝາເວັ້ນເຕັກກຳພົມມີນັ້ນໝາຂອງທຸກປະເທດ ແຕ່ເນັດພະໃນປະເທດເກາຫຼັນນັ້ນວ່າ
ມີນັ້ນໝາໃຫ້ນຳມາກ ທັນເມີນຜົດເນີນມາຈາກການຍົດຄວາມຂອງຕ່າງປະເທດ ກາງະຟັດເກົ່າງກາງ
ເກົ່າງສູງກີ່ ແລະ ພົດຈາກສົງຄວາມຄຽງແດວ ອ່າງໄວກຕ່າງປະເທດໄຫ້ພຍາຍານທຸກຄົດກາງທີ່ຈະ
ແກ້ນັ້ນໝາຂອ່າງສົງຄວາມສໍາມາດກຳທັນ ທີ່ມີການກົດດ້ານອ່າງເຕັມນີ້ໃນຮະບະທີ່ປະເທດເພິ່ນຈະ
ເກີ່ນັ້ນໝາຈາກກົດດ້ານຕົ້ນຄວາມ

ໃນບັນຫາມີນັ້ນໝາເວັ້ນແສດຄົງໃຫ້ເຫັນດີການຄົດຄ່າຍຂໍາຍາດຕົກຂອງນັ້ນໝາເວັ້ນເຕັກກຳພົມ
ໃນເກາຫຼີ ແລະ ຄວາມພຍາຍານທີ່ແກ້ໄວນັ້ນໝາ ຜົນເມີນທັງຜົດງານຂອງວິຊາບາດເອງແດະຮອງອົງການ
ຕ່າງປະເທດຫດາຍແຫ່ງທີ່ໄຄມສົ່ງຂ່າຍເຫັດຂອງຍ່າງສຳຄັນດ້ວຍ ນອກຈາກນັ້ນໝາເວັ້ນຍັງໄດ້ນໍາເອົາດ້ວຍເຫຼື
ກາງສົດທະເກີຍວ່ອງມາແສດຄົງປະກອບ ເພື່ອໃຫ້ຜູ້ອ່ານສໍາມາດຮອງເຫັນຄວາມສົ່ມພັນໃນດ້ານຕ່າງໆໄດ້
ຊັດແຜງຍັງອຸ່ນ

ໃນຂ່າງຮະຍະເວດາ 15 ນີ້ມີຜູ້ອ່ານນາ ຈຳນວນເຕັກກຳພົມໃນສໍາຫັກນວັນສີໄດ້ໄດ້ເພີ່ມຂຶ້ນ
ອ່າງນາກມາຍ ຄືອຈາກ 6,881 ດົນ ໃນປີ ພ.ສ. 2490 ເປັນ 56,960 ດົນ ໃນປີ 2505 ໂດຍເພີ່ມ
ອ່າງຍິ່ງໃນປີ 2504 ນີ້ມີຜູ້ອ່ານນາກວັນສູງສຸດ ຄືອ 63,335 ດົນ ຜົນເນີນມາຈາກສາເຫຼຸດໃຫ້ໆ ຖ້າ
ສ່ຽງໄດ້ 4 ປະກາດດ້ວຍກົດກົອ (1) ສຳຄວາມທາງກວດຂອບຄວັມນັ້ນໝາ ອ້າວແຕກແຍກກົດ (2) ເຕັກ
ເກີນອອກສົມຮັສ (3) ພ້ອມແຕຍ ແລະ (4) ພ້ອມແຍກໄວ້ຈຸນໃນສໍາມາດເຫັນຄູບຕູກໄດ້ ສໍາຫັກ
ສາເຫຼຸດສົ່ງປະກາດຮັດນັ້ນວ່າມີຈຳນວນນາກກ່າວ່າສອງປະກາດແຮກ

ກາງແກ້ນັ້ນໝາເວັ້ນເຕັກກຳພົມ ເຫັນທີ່ມີທັນນູ່ໃນປະເທດທີ່ເຈີ້ນແຕ້ວ ມັກຈະດໍາເນີນ
ໄປດາມຍົມການທາງວິຊາຕ່າງໃຫ້ການເຊີຍຄູແລະ ການສຶກສາກົດຕັກດຳດ້ວຍ ເພື່ອໃຫ້ເຂົາໄດ້ເປັນ
ພົດເມືອງດ້ານປະເທດເນື້ອເຕີບໄດ້ຂຶ້ນ ມາດວກກາຫຼີໃຫ້ໃນກາງແກ້ນັ້ນໝາໄດ້ກ່າວ່າໄປ ໄດ້ແກ່ກາຮັດ
ໃໝ່ທີ່ມີຢູ່ຫາຕີ ໃຫ້ກາວັນຫາພາຍານາດແລະ ຄວາມຮູ້ທາງດ້ານສູງສຸກ່າ ກາຮອນນັ້ນນີ້ເພື່ອໃຫ້
ເຕີບໄດ້ເປັນພົດເມືອງທີ່ສົ່ມຮັດກາພັກທັງກາຍແລະທາງໄກ ແລະ ການໃຫ້ການສຶກສາ ໂດຍເພີ່ມ

สำหรับในสภาราชนรัฐสภาเกาหนีได้นั้น ได้จัดให้มีสภานสัมเเคราะห์เพื่อกำฟรماดังเดิม พ.ศ. 2446 แต้ว ต่อมามีเมื่อประเทศไทยเกาหนีดูกฎญี่ปุ่นยึดครอง สภานสัมเเคราะห์หันกล้าวหักห้าม ให้การตุบแตะของรัฐบาลญี่ปุ่น จนกระทั่งหลังจากนี้ได้พ้นจากภาวะการถูกยึดครองแล้ว กระทรวงสภาราชนรัฐและสัมเเคราะห์ได้เปลี่ยนเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ ในเรื่องเดิมก้าวฟรماดันนมา ในระยะแรกตั้งก่อตัวได้มีการขอออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อปรับปรุงการสัมเเคราะห์เพื่อกำฟรماและเดิม ที่มีอยู่ห้าด้วย ๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ในปี พ.ศ. 2505 รัฐบาลเกาหนีได้เริ่มต้นใหม่ในครองการ ตั้งสัมมติความรักดันที่พนของเกย์กับการรับเดียงและการสัมเเคราะห์เพื่อกำฟรما โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะปรับปรุงสัมมติการเดิมก้าวฟรماและเพื่อแก้ไขวิธีการปฏิบัติในสภานสัมเเคราะห์ห้าด้วย ให้ดูกฎด้วยความหลักการยังขัน เพื่อให้เดิมมโนการตั้งสัมมติให้มีข้อต่อรองบครวจเหมือนเดิมทั้ง ในการนี้ รัฐบาลได้จัดให้มีการฝึกอบรมนักสัมเเคราะห์แขกนั่งต่าง ๆ ซึ่งมีตัวนเกย์กับงานด้านน โดยตรงอีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับพัฒนาการฝึกอาชีพของเด็กกำพร้านั้น ยังคงการฟื้นฟูและบูรณะการให้
ของสหประชาชาติ (United Nations of Korea Reconstruction Agency) หรือที่เรียกว่า “ฯ” ฯ
“UNKRA” ได้ให้ความช่วยเหลือพัฒนาการเงินก่อสร้างบ้านเด็กฯ ในการจัดตั้งศูนย์สถาบันการฝึก
อบรมเด็กกำพร้าของชาติเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. 2496 ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2500 ได้เปลี่ยน
ชื่อเป็น “ศูนย์ฝึกอาชีพเยาวชนกิตาจ” ศูนย์ฝึกอาชีพแห่งนี้นอกจากจะจัดสอนอาชีพต่างๆ
ให้เด็กกำพร้าทั้งหลายได้เดือยเรียนตามแผนกัณฑ์แล้วยังให้ความช่วยเหลือในการจัดหางานให้
แก่ผู้ที่จบการศึกษาตามหลักสูตรแล้วอีกด้วยเช่นเดียวกัน

ผู้เขียนสรุปไว้ในตอนท้ายว่า การรักษาเด็กจากองค์การภายนอก นับได้ว่าเป็นส่วน
สำคัญอันสำคัญที่สุด ให้เด็กกำพร้าชาวເກເທດได้มีโอกาสใช้ชีวิตอย่างเต็มภาคภูมิ ในสุนทรีย์ที่เกิดมา²
เป็นนุชช์ย ซึ่งเป็นตัวญูติกษณ์ของความร่วมมือช่วยเหลือเด็กนั้นทั้งตรัตน์และคัวย ใจรักในนุชช์ยชาติ
อย่างแท้จริง

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 want to have a more efficient transportation system? Why do 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, *Political 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 specialized 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 Cyrus 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. 112-13.

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 than 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 enchaining. 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, 1967), 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 1952-1968*, 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*.

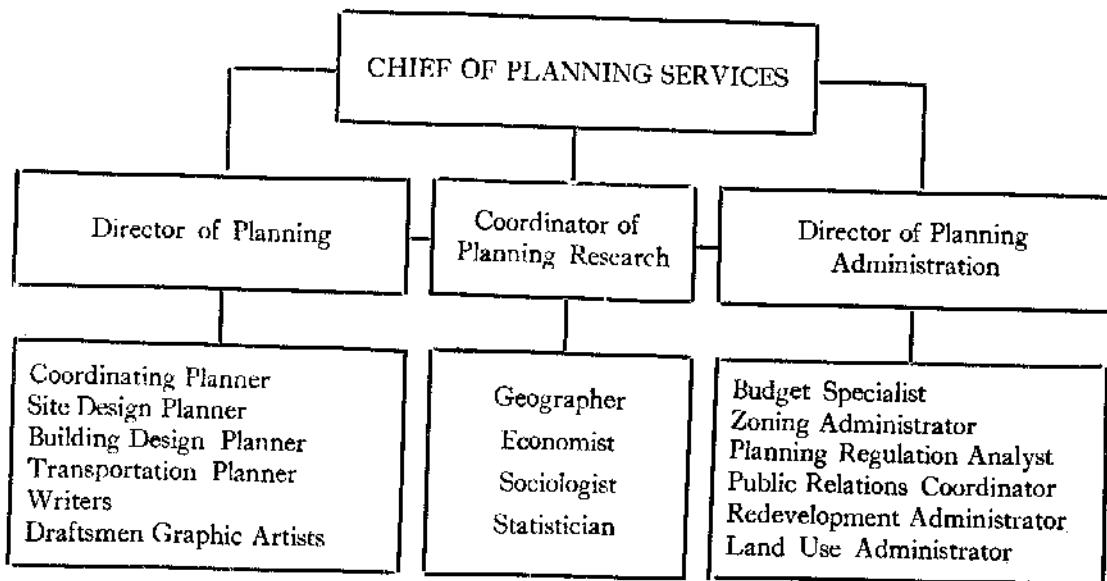
⁵⁰ Walker, *op. cit.*, p. 214. This staff may have only one person in the case of a very small unit, such as a village.

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. Doebl 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 dehabilitary 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

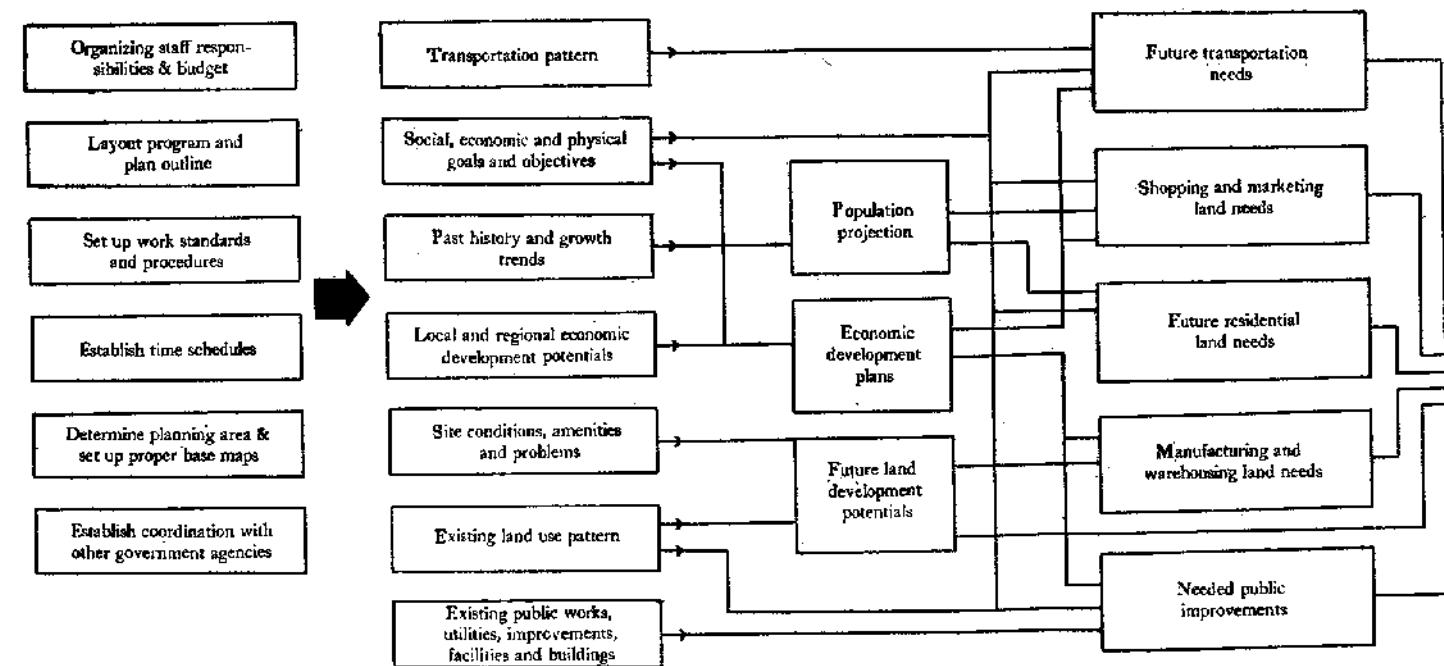
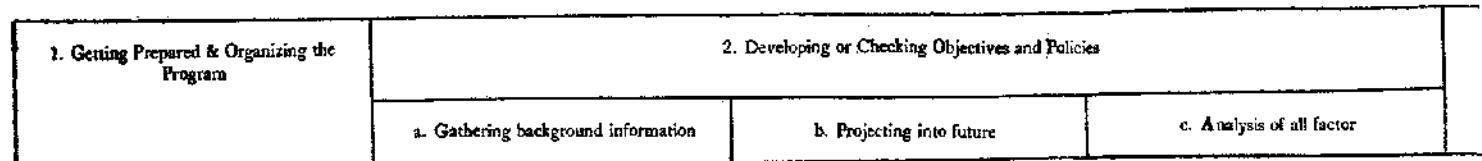
Conclusion

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 co-ordination, 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.

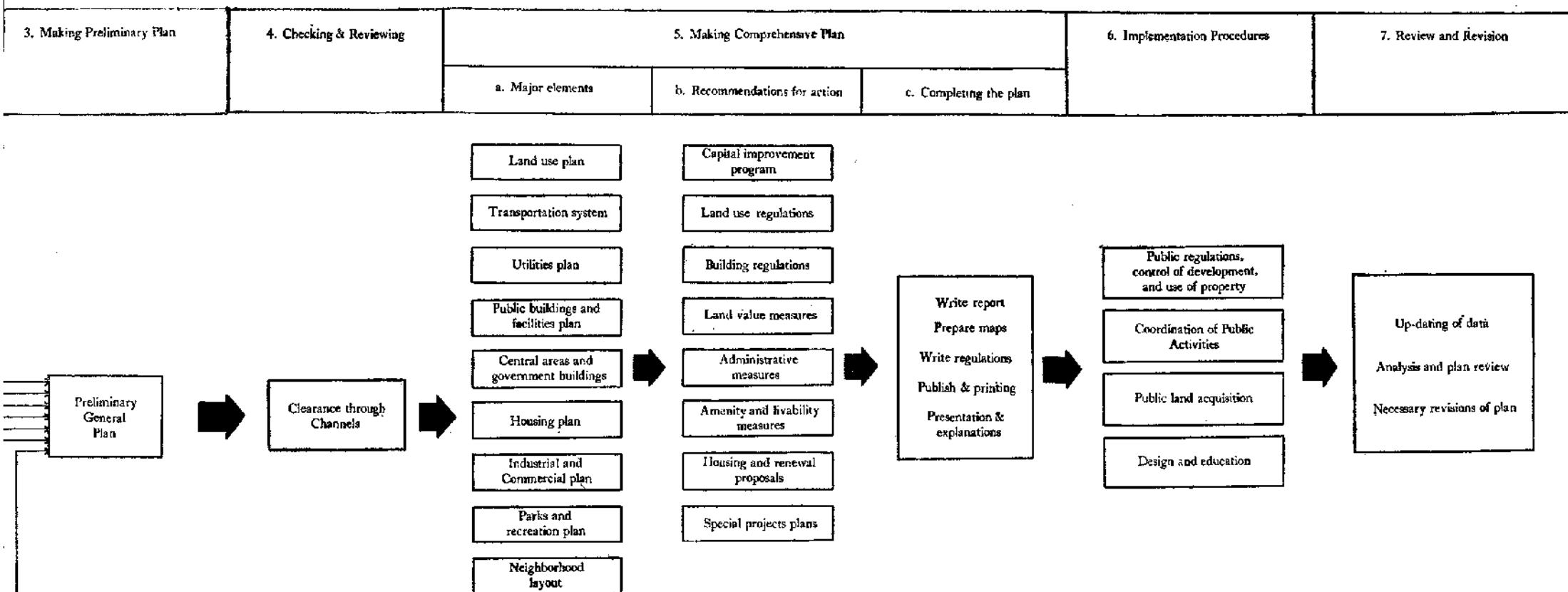
It has been suggested that the following steps be taken to put physical planning into its proper perspective in countries where economic and social planning at the national level is regarded as important:

- 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.



PLANNING PROCESS FLOW CHART



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. Gable

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 practices 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, Cholburi 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 unnec-

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

ແພັນັກນົວສົວ

INTRODUCING BOOKS

ສນເຕືອພຣະເຊົາບມວນທີ່ເຫດກຣມພຣະຍາດໍາຮງຮາຊານຸກພກບກຣະທຣວມຫາດໄທຍ
ໄທຍ ຮ.ຕ. ຈັກກອດຍົນ໌ ນຣນິທີພດຸງກຣ ຮ.ນ., ພຣະນກຣ: ຄນະວັນສູປະກຳສັນກຳສົດຕົວ ມາຫ
ວິທີຍາຕັ້ງກຣມສົດຕົວ, ພ.ຕ. 2505, 30 + 473 ໜ້າ (ອູ້ໃນຮະຫວ່າງດັກພິມພົດ)

ໜັງຕື່ອເລີນນີ້ເປັນວິທີຍານິພນົດທີ່ເລີນອດຕ່ອຄນະວັນສູປະກຳສັນກຳສົດຕົວ ມາຫວິທີຍາຕັ້ງກຣມ
ສົດຕົວ ຕາມຫດັກສູ່ຕະຫຼິນປົກຍົນາໄທກາງວັນສູປະກຳສັນກຳສົດຕົວ ເມື່ອເດືອນນຸດຕາມ 2505

ທ່ານກອງການແພັນັກນົວສົວທີ່ກີ່ການຕ່າງໆານັນຄົມຮອງມາຂ້ານາຈຸດັນທັກເຂົ້າມາໃນດິນ
ແຄນແຫດມທອງໃນຮະຫວ່າງວັນສູກາສພຣະນາທສມເຕົ້າພຣະຄອມເກົດ້າເຈົ້າອູ້ຫົດ (ວັນສູກາດທີ່ 4) ແລະ
ພຣະນາທສມເຕົ້າພຣະຄຸດຄອມເກົດ້າເຈົ້າອູ້ຫົດ (ວັນສູກາດທີ່ 5) ແຫ່ງກຽງວັດທະໂກສິນທົງ ໄກສ່ວນໃຫ້ເກີດ
ຝົດກະກະທະກະເທືອນດີ່ງສູ່ານະແດະຕິນແຄນຮອງປະເທດໄກຍທາຍປະກາງ ເປັນເຫຼຸດໃຫ້ວັນສູນາດໄທຍ
ໃນຂະນະນັກງານປະເທດກົມບົນປົກສົງກະແຈ່ນີ້ຫຼັງການກົດຕົມດ້າງ ຖ້າທັກການເມືອງແລະກາງປົກຄວາມ
ທັກການໃນແກ່ຍານອົກ ທັ່ງນີ້ເປັນຄວາມຈຳມືນທີ່ປະເທດໄກຍທາຍດໍາຕ້ອງຮັບທຳການປັບປຸງຫວັງເອງໃຫ້
ອູ້ໃນສູ່ານະທີ່ຈະສາມາດຮັກໜາຄວາມເປັນເຍົກຮາຊອງຈາດໃຫ້ໄວ້ໃຫ້ທຸດເຫົ່າກະຈະກະທຳໄດ້ ວະຍະເດົາ
ດັ່ງກ່າວຈຶ່ງນັ້ນວ່າມີໜ້າຫົດເຊີຍຫັກທີ່ສຳຄັນດ້ອກຄວາມດໍາຮງອູ້ຂອງຈາດໄກຍ ແລະດັ່ງເຫຼຸດຜົດຈົ່ງ
ດໍາຕ່າງ ພຣະນາທສມເຕົ້າພຣະຄຸດຄອມເກົດ້າເຈົ້າອູ້ຫົດຈົ່ງໄດ້ກໍາໜັນໂຍມາຍໃຫ້ມີການມື້ງວັນສູປະກາງປົກ
ຄວາມປະເທດເລີຍໃໝ່ອໜ່າງງົນທີ່ຈາກຈະເວີກໄດ້ວ່າເປັນການ “ພົກແພັນຄົນ” ທີ່ເຄີຍ ແລະໄຫ້ກຽງ
ມີພຣະນມຮາຊໂອກການໄປປົກເກົດ້າ ແຕ່ງຕົ້ງໃຫ້ສນເຕືອກຣມພຣະຍາດໍາຮງຮາຊານຸກພກ ດໍາຮງດໍາແນ່ນ
ເຫັນວ່າທີ່ກະທຽວມາຫາດໄທຍ ເນື້ອວັນທີ 1 ເມສາຍນ 2435 ເພື່ອຮັບຜົດຮອມດໍາເນີນການແກ້ໄຂຮະບອບ
ການບໍ່ຫາຮາຊການແພັນຄົນທີ່ໄປ

ໜັງຕື່ອເລີນໄດ້ພຣະນາດົງບໍທປາທຂອງສມເຕົ້າກຣມພຣະຍາດໍາຮງຮາຊານຸກພກ ໃນສູ່ານະ
ເປັນຜູ້ກ່ຽວຂ້າງຈາກສູ່ານຂອງກະທຽວມາຫາດໄທຍ ແລະໄຫ້ກໍາໜັນຫຼັກການປົກສົງກະທຳການຂອງປະເທດ

ที่ท่านสมมติ เป็นการสร้างเสริมความมั่นคงให้แก่ประเทศไทยเป็นอันมาก ซึ่งผู้บริwyn ให้ทำการศึกษาและวิเคราะห์เรื่อง โดยละเอียดดังแก่ภาคที่สองทั้งภาคที่ ๑ รวม ๙ บทด้วยกัน นอกจากนั้น ยังได้เสนอให้เห็นตัวชี้วัดและวิธีการทำงานของทุกหน่วยงานที่ต้องการพัฒนาค่าทางเศรษฐกิจ ติดตามการสร้างสรรค์ภาระผู้นำในการปฏิหาริหาริการของพระองค์ ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

ในการปฏิรูปประจำบ้านเรือนวิหารราชการแผ่นดินนี้ ผู้อ่านจะได้ทราบถึงจุดสำคัญในการปฏิรูปหน่วยราชการบ้านเรือนวิหารต่อหน้าต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดสรรงบประมาณแบบเก่ากับแบบชั่งน้ำหนักให้ก่อตัวไว้โดยละเอียด ยังกว่านั้น ยังได้ให้เห็นถึงการปรับปรุงระบบการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย อาทิ เช่น การสร้างเจ้าหน้าที่ บัตร์ด้วยอุปกรณ์ทั้งหลายที่จะใช้เป็นเครื่องมือของบ้านเรือนวิหารให้เพียงพอ กับความต้องการของทางราชการ การวางระบบการบัญชีภายในให้ถูกตุณ และการควบคุมการปฏิบัติราชการให้ดำเนินไปตามความมุ่งหมายที่ต้องการยังเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งพระปารีชาสามารถของเสนาธิการในกรมฯ ทำให้ทรงได้รับการยกย่องจากพระพุทธเจ้าทรงดุจว่าทรงเป็น “เพชรประดับมงกุฎ” แห่งราชสำนัก และเมื่อไม่นานมานี้ องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งประเทศไทยได้ยกย่องให้พระองค์ทรงเป็น “บุคคลสำคัญของโลก” คณหนึ่งด้วย

ในส่วนที่ว่า สมเด็จพระยาคำร่างราชานุภาพทรงถึงพร้อมด้วยดักษณะแห่งความเป็นผู้นำที่ดีนั้น ผู้เขียนได้บรรยายถึงจิตธิคิริยาปฏิบัติราชกิริยาของพระองค์ ซึ่งประกอบด้วยด้วยดักษณะวางแผนงานที่ดี และการวินิจฉัยสิ่งที่ควรอบรมและมีประสิทธิภาพลดอคติจนวิธีการอื่น ๆ ลอกหดายไปทางการ สมเด็จพระยาคำร่างราชานุภาพให้ทรงยึดมั่นในปรัชญาของการปกคล้องท่าทางความผูก缚ของราษฎร เป็นความประรอดนาที่ยังให้กู้ แต่สิ่งที่ได้ทรงปฏิบัติอย่างสำคัญในระยะเดือนนั้นเป็นหัวเสียหัวต่อนั้น ก็คือการเปลี่ยนผูมกการทางการปักครองเกียกบันหานาทของรัฐทมติของประชาชน จากรัฐตัวรากโดยตรงมาเป็นรัฐสัลตันคิริการ โดยยึดถือการท่านบัน្តรุ่งประชาชนให้มีความเป็นอยู่ดี และให้มีส่วนร่วมในการปักครองบางประการ ประกอบกับการคุ้มครองปักบังประชาชนด้วยการปาราบปราน โจรผู้ร้าย และรักษาศีลธรรมอันดีของสังคม เป็นต้น

โดยความรู้สึกส่วนตัวของผู้แนะนำหนังสือคุณนิ่ง ให้รู้สึกว่าได้เห็นผลงานชิ้นนี้ได้รับการคัดพิมพ์เผยแพร่ให้กับวังของออกไป เช่น หนังสือทักษิณ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีว่าในม้าบุน พ่างกันะรัชประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กำลังดำเนินการคัดพิมพ์หนังสือเรื่องน้อยเดียวและคงจะเสร็จเรียบร้อยในไม่ช้า

ເສົ່າມຊົ່າ ພລພົມນາຖາທີ່

สารวิชาการพิมพ์

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.

งานวิชาการนี้เป็นเรื่อง : อำนาจหน้าที่ของกองตำรวจนครอุบล : การศึกษา
วิเคราะห์ที่บัญชาเกี่ยวกับความปลอดภัยของ
ผู้โดยสาร
โดย พ.ต.ท. ประจักษ์ บุญมีสกุล B.A.,
รป.น. (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 Singha

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. ม.ต. ประดิษฐ์ศิริป สิงหาร
อศ.บ., ร.ป.น. (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 Sihasit*

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.

著作权者声明 : การจัดและควบคุมมาตรฐานสินค้าเกษตรของประเทศไทย :
การศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการจัดองค์การและกิจกรรม
และเมืองงานในระยะเริ่มงาน
โดย ๓๗ ศิริฤทัย บ.บ., รป.น.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๐๖
(ภาษาไทย ๙ + ๒๘ + ๖ หน้า)

ข่าวสาร

INSTITUTE NEWS

ในระยะระหว่างรับสามเดือนที่ผ่านมา นิshaw คราวด์ที่น่าสนใจเกี่ยวกับกิจกรรมของ
คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สรุปได้ดังนี้ :-

Professor Karl F. Schuessler หนุนบศคุณสังคมวิทยา แห่งมหาวิทยาลัยอินเดียน่า สหรัฐ
อเมริกา ได้เดินทางมาประจำทำางที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในฐานะที่ปรึกษาทางศิลปะของ
ฝ่ายวิจัย ตามตัญญาความร่วมมือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยอินเดียน่าและมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ โดยมีกำหนดเดินทางประมาณ 3 เดือน นอกราชการทำางดำเนินการโดย Dr.
Schuessler ยังเป็นที่ปรึกษาของ National Science Foundation in Sociology and Social Psychology,
Washington D.C. และ Associate Editor ของ American Journal of Sociology และเป็นรองคีต
Associate Editor ของ American Sociological Review ที่ยังเป็นผู้เขียนหนังสือทางด้านสังคม และ
เป็นผู้ริบเรียงหนังสือเกี่ยวกับอาชญากรรมวิทยาอีกด้วยเด่น

อาจารย์ระพี แก้วเจริญ ซึ่งได้รับทุน ICA ตามตัญญาความร่วมมือทางวิชาการ
ระหว่างมหาวิทยาลัยอินเดียน่าและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2503 ไปศึกษาวิชา
การปกครอง (Government) โดยเฉพาะทางด้านวิชาเรียนเบื้องต้นวิชาวิจัย (Research Methodology)
ในมหาวิทยาลัย New Hampshire สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญา M.A. และเดินทางกลับมาสรุป
ทำางนักอาจารย์ประจำฝ่ายวิจัย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน ศกน

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2506 อาจารย์ ดร. อัมร รักษาสัตย์ ซึ่งได้รับเชิญไปทำางวิจัย
ร่วมกับคณะศาสตร์วิชาการจากประเทศต่างๆ 3 ประเทศ เกี่ยวกับการรัฐประศาสนศาสตร์
เปรียบเทียบ ณ East-West Center มหาวิทยาลัยป่า不去 ได้เดินทางกลับประเทศไทยและประจำ
ทำางนตามเดิมแล้ว ผลงานของอาจารย์ ดร. อัมร นับว่าเป็นความสำเร็จอันน่าภาคภูมิใจอย่างยิ่ง^น
ของคณะฯ

ในวันที่ 9 กรกฎาคม 2506 Mr. William B. Berg ที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกันประจำฝ่ายการ
ศึกษาและวิชาการ ได้เดินทางกลับสหรัฐอเมริกา หลังจากที่ได้ประจำทำางอยู่กับคณะฯ

เมื่อเดือนมกราคม ๓ ปี Mr. Berg เป็นผู้มีบุคคลภาระหนักน่าเดื่มใจ เป็นกันเองและมีคิดถึง ใจครึ่งในการทำงาน นับว่าเป็นกำลังอันสำคัญสู่กุญแจหนังของฝ่ายการผู้ก่อการร้ายรวมจาราชการของคนละรัฐประคาน์ศัลศตร์ การจากไปของ Mr. Berg จึงก่อให้เกิดความอาดีด้วยกันร่วมงานทั้งในและนอกคนละ ๑ ทดสอบบาร์ค่าเพื่อนฝูงผู้รู้จักคุ้นเคยที่ไม่เป็นอย่างมาก ในสัปดาห์ต่อมา Dr. Woodworth G. Thrombley หัวหน้าคนละที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกันประจำคนละรัฐประคาน์ศัลศตร์ ได้เดินทางกลับไปเยี่ยมบ้านที่นอร์ว์เอนริกาเป็นเวลา ๖ ด้วยกันที่ ๒๒ กว่ากิโลเมตร ศึกเดียวกัน Mrs. Betty S. Bailey เดินทางไปประจำคนละที่ปรึกษาฝ่ายอเมริกันก่อตั้งมา ๑๕ ปี Mrs. Barbara A. Wolfe เข้ารับท่านจากแทนต่อไป

ศาสตราจารย์ ดร. มาดี้ หุ่งนันท์ คณบดีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ได้กรุณานำ
คณาจารย์ และข้าราชการของคณะฯ ไปเยี่ยมชมกิจการและรับประทานอาหาร ณ สถานพักพั่น
ผู้ตัดเย็บพยุงให้ไทย ของกรมประชาสัมพันธ์ ในวันที่ 13 กรกฎาคม 2506 ในการนี้
คุณสุจินต์ พานิชกุล ผู้อำนวยการสถานพักพั่นฯ ได้กรุณารับอวยพัจลิ ชั้นทาง
คณะฯ ขอแสดงความขอบคุณอย่างสูง ณ ที่นี่

อนึ่ง ในรอบสามเดือนที่ผ่านมา ศักดิ์สิทธิ์มีการฝึกอบรมของกลุ่มฯ นับว่าได้ขยาย
เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ทั้งในศักดิ์สิทธิ์มีการฝึกอบรมเชิงงาน ซึ่งจะได้ประเมินด้วยโดยผู้เชี่ยว
คิดต่อไปนี้

ระหว่างวันที่ 8-21 พฤษภาคม 2506 สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย สำนักงาน
เดখานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กรมการรับกครอง และกรมการพัฒนาชุมชน ได้
จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการทั่นถิ่นระดับหัวหน้าแผนกรุ่นที่ 2 จำนวน 20 คน ณ ห้อง
ประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ โภยมอาชารย์ของคณะฯ ให้
ความร่วมมือไปเบนผู้นำอภิปรายหน้าที่ท่านด้วยกัน ได้แก่ อาชารย์ ป้อม ชาญศรีวงศ์ ในหัวข้อ^๑
เรื่อง “การสำารวจบัญหาและการอภิปรายเพื่อแก้บัญหา” อาชารย์ ชัย ฉัตวรรณธรรม เรื่อง^๒
“หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชา” และ “การตั้งงานและการประท้านงาน”
อาชารย์ กรรชี เกตุแก้ว เรื่อง “การคุ้มครองและตรวจสอบ” “มนุษย์ดั้นพันธ์” และ “การ

สอนแนะและการพัฒนาตัวบุคคล” อาจารย์ มตติ เกษชาติ เรื่อง “หลักการบริหารงาน”
“การวางแผนงานและการคิดรูปแบบ” และ “ภาระตัวรักษ์” และอาจารย์ ดร. อาษา
เมฆตัวรักษ์ เรื่อง “ศิลปการเกิดยกตัว”

ในวันที่ 22 กรกฎาคม - 9 สิงหาคม ศกศิริยะกัน ที่ได้มีการฝึกอบรมข้าราชการระดับหัวหน้าแผนกในสังกัดเดียวกันนี้อีก เป็นครั้งที่ 3 โดยมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมรวม 25 คน และอาชาร์ยของคณะฯ ที่ได้กล่าวนามมาแล้วเป็นผู้ร่วมในการนี้ขอภูมิประยุต์ด้วย

กรรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข ได้ดำเนินการสัมมนาเกี่ยวกับการบริหาร โรง
พยาบาลด้านหัวหน้าแพทย์ผู้อำนวยการ โรงพยาบาล ในสังกัดกรมการแพทย์ 4 แห่ง ณ ศูนย์
ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ตำบลแรมดอนบัง อําเภอศรีราชา จังหวัดชลบุรี ใน
ระหว่างวันที่ 21-30 พฤษภาคม 2506 นายแพทย์ผู้เข้าร่วมสัมมนาในครั้งนี้จำนวน 45 คน
อาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้รับเชิญไปเป็นผู้นำอภิปรายได้แก่ อาจารย์
17 คน อาจารย์ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่ให้รับเชิญไปเป็นผู้นำอภิปรายได้แก่ อาจารย์
17 คน อาจารย์ ดังนี้ “การควบคุมงาน” “การดูแลงาน” “การแก้ไขภารกิจที่ดำเนิน
การ ด้วย “การตรวจสอบ” “การดูแลงาน” “การแก้ไขภารกิจที่ดำเนินการ” “การ
ตรวจสอบและตั้งมาตรฐาน” และ “มนุษย์ล้มพ้น” อาจารย์ กวิช เกตุแก้ว เรื่อง “การแนะนำและ
พัฒนาบุคคล” อาจารย์ มัตติ เจริญชัย เรื่อง “การดูแลรักษา” “การวางแผนงาน” “การ
ดูแลรักษา” และ “การปรับปรุงงาน” และ อาจารย์ ดร. ยศรดา เมฆสุวรรณ เรื่อง “การ
ปฏิบัติและการนำร่องขั้นตอน” และ “ตักษณ์ผู้นำ”

กรมการปกครอง ได้จัดให้มีการประชุมตั้งมمامาพัฒนานักบริหาร ในระดับผู้อำนวยการ จังหวัด เป็นครั้งที่ 4 ชน ที่คุณพิกรบูรณ์ อารักษารักษาระหว่างมหาดไทย ดำเนินเผยแพร่มีมั่ง ข้าม เกษ ศรีราช จังหวัดชลบุรี ในระหว่างวันที่ 3 มิถุนายน-3 กรกฎาคม 2506 ผู้เข้าร่วมการตั้งมمامา ประกอบด้วยผู้อำนวยการจังหวัดกำแพงเพชร เชียงราย ตาก นครพนม นครศรีธรรมราช น่าน ปทุม ธานี พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ แพร่ แม่ฮ่องสอน ร้อยเอ็ด ดับบุรี ลำปาง ลำพูน ศรีสะเกษ สิงห์บุรี นนทบุรี ตุรกี บุรี ศุภรานี อุดรธานี กับผู้อำนวยการต่อไปนี้ 2 คน และผู้ตรวจราชการกรมการปกครองอีก 4 คน รวมทั้งสิ้น 28 คน ในการนี้ ในการประชุมตั้งมمامาพัฒนานักบริหาร ได้เชิญศ่าส์ตรา ารย์และอาชารย์ ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ไปร่วมบรรยาย ในหัวข้อดังต่อไปนี้ คือ ศาสตรา ารย์ ดร. มาดี้ หุ่งนันทน์ เป็นผู้อภิปรายเรื่อง “การควบคุมงาน” และ “การตัดกำราภยงาน

“ເສັ້ນອດຕົ້ນປະຈາບຸ” ອາຈານຍົດນິມ ຂາງວິສະວັດ ເປັນຜູ້ອໍານວຍເກີຍກັບການສັນນາແນບຫົນດີເຄີກ ແລະ ເຫັນວ່າມີຄຸນຜູ້ເຂົ້າຕົ້ນມາເພື່ອພົຈາກຄູນນາບໍ່ຢູ່ຫາ ແລະ ລ່ວມອົກປົກປາຍເພື່ອເສັ້ນອດຄວາມຄົດເຫັນເກີຍກັບການປັບປຸງງານຈັ້ງຫວັດ ອາຈານຍົດນິມ ຊັດຕະນະຕາ ນໍາມາກົບປາຍເວັ້ງ “ກາງຝຶກອນບຽນຂ້າວາສົກາ” ແລະ ເປັນວິທີຍາກເວັ້ງ “ກາງຈົນຈົດຕື່ອງກາ” ອາຈານຍົດນິມ ດຣ. ອາຈານ ເມພົຈວັດ ເປັນຜູ້ວ່າງແຈ້ງເວັ້ງ “ກາງແນະນໍາຫັດຂອງອີຈາ” ແລະ ນໍາມາກົບປາຍເວັ້ງ “ກາງວາງແພນງານ” ອາຈານຍົດນິມ ເກຸດແກ້ວເມີນວິທີຍາກເວັ້ງ “ມນູຍົຍົດພັນນີ້” ແລະ “ກາງຄວບຄຸມງານ” ອາຈານຍົດນິມ ອິນທຣານະເປັນວິທີຍາກເວັ້ງ “ກາງຕັດທໍາຮາຍງານເສັ້ນອດຕົ້ນປະຈາບຸ” ແລະ ອາຈານຍົດນິມ ເກຸດແກ້ວເມີນວິທີຍາກເວັ້ງ “ກາງມອບອໍານາງານຫາກ”

ผู้อภิการงาน กรรมการปักครองยังได้คัดให้มีการฝึกอบรมปัตติคุ้งหัวด้วยนายอ่ำเกอรุ่นที่ 6 ชั้น ม. สถานที่แห่งเดียวกัน ในระหว่างวันที่ 15 กรกฎาคม-10 สิงหาคม 2506 โดยมีปัตติคุ้งหัวด้วย นายอ่ำเกอและปัตติคุ้งหัวด้วยนายอ่ำเกอซึ่งเป็นหัวหน้าประจำค่ายอ่ำเกอ จากคุ้งหัวด้วยเชียงใหม่ น่าน แม่ฮ่องสอน กับปัตติคุ้งหัวด้วยนายอ่ำเกอภาคใต้ในเขตจังหวัดคุ้งราชีวัต ซึ่งมา ชุมพร ประจำดูแลรักษาพื้นที่ พังงา ภูเก็ต ะนอง แตะตุราชภูมิ รวมทั้งเดินเป็นจำนวน 59 คน ในการนองทางคุณระสู้ปะคำสันคำส์ต์ ได้ให้ความร่วมมือโดยส่งอาจารย์ไปเป็นผู้นำ ยกประวัติในหัวข้อเช่นๆ ต่างๆ ยกเช่น เกย ก้าวคือ อาจารย์ปัตติ ชาญศรีวรค์ นำอภิปรายเรื่อง “การฝึกอบรมชั้นราษฎร์” อาจารย์ชุดที่ ฉัตระเนตร เรื่อง “การคุณคุณงาน” อาจารย์กฤษ เกตุแก้ว เรื่อง “วิธีการฝึกอบรมชั้นราษฎร์” และอาจารย์ ดร. ชาชา เมฆสุวรรณ เรื่อง “การวางแผนงาน” “การอบรมชั้นราษฎร์” และรวมทั้งเรื่อง “การแนะนำหัวข้อเช่นๆ ยกเช่น

หนังสือกิจกรรมการปักครอง กระทรวงมหาดไทย ได้จัดให้มีการประชุมสัมมนาพัฒนาผู้ปฏิบัติงานในระดับผู้อำนวยการ จังหวัด ทั่วราชอาณาจักรรวม 4 รุ่น และการฝึกอบรมปัตติจัจหวัดและนายอำเภอรวม 5 รุ่น โดยความร่วมมือของคณะกรรมการรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว สำหรับการดำเนินการติดตามผลการสัมมนาและการฝึกอบรมดังกล่าว ไทยได้ขอเชิญให้ ศาสตราจารย์ ดร. มาดัย หุตระนันทน์ แทนปลัดกระทรวงรัฐประศาสนศาสตร์และอาจารย์ปัณม ชาญสุรารัตน์ หัวหน้าฝ่ายการฝึกอบรมช้าราชการของคณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่เดินทางไปดำเนินการสำรวจเพื่อติดตามผลการฝึกอบรมในจังหวัดภาคใต้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ทางฝ่าย

มหาดไทย ศิริจังหวัดสงขลา บั๊ตตานี ยะดา และนราธิวัลย์ คงเจ้าหน้าที่ให้ออกเดินทางจาก
จังหวัดพะรุงครุเมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2506 และได้เดินทางกลับเมื่อวันที่ 23 เดือนเดียวกัน

การประชุมผู้ก่อบบมชั้นราชการกรรมราชทันท์ วันที่ 3 ซึ่งเป็นการผู้ก่อบบมชั้นราชการ ชั้น โภและชนคร ประจำภาคเหนือของกรรมราชทันท์ ในระหว่างวันที่ 24-28 มิถุนายน 2506 นั้น กรรมราชทันท์ได้เชิญอาจารย์ ปกรณ์ ชาญศรีวงศ์ ไปเป็นผู้นำของกิจกรรมก่อตั้งและนำของกิจกรรม อาจารย์กิริช เกตุแก้ว นำของกิจกรรมเรื่อง “มนุษย์ต้นพันธุ์” และอาจารย์ขัดทิยา กรรณาศุภ เรื่อง “การผู้ก่อบบมชั้นราชการ”

กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้จัดให้มีการประชุมอบรมข้าราชการระดับหกกรณ์ข้าราชการแห่งชาติ ให้ประชุมอบรมข้าราชการระดับหกกรณ์ข้าราชการแห่งชาติ ให้ประชุมอบรมข้าราชการระดับหกกรณ์ ตั้งแต่วันที่ 15-26 กรกฎาคม 2506 และพนักงานสหกรณ์ตั้งประชุม จำนวน 80 คน ในระหว่างวันที่ 15-26 กรกฎาคม 2506 ณ ศูนย์ฝึกอบรมการสหกรณ์ ถนนพิชัย อำเภอศรีสัชนาลัย จังหวัดสุโขทัย สำหรับเรื่อง “การบริหารงาน” ให้แก่ อาจารย์วิวิช เกตแก้ว ในหัวข้อเรื่อง “การบริหารงาน”

นอกจากการฝึกอบรมที่ถูกนำมาแล้ว คณบัญชีประจำสำนักศิริยงค์ได้ให้ความร่วมมือในการฝึกอบรมของหน่วยราชการอื่น ๆ อีกหลายแห่ง ได้แก่ การฝึกอบรมเกี่ยวกับการบริหารราชการของชั้นราชการสำนักนายกรัฐมนตรี รวม 32 คน ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมชั้นราชการ คณบัญชีประจำสำนักศิริยงค์ ในระหว่างวันที่ 24-31 พฤษภาคม 2506 โดยมี

อาจารย์ ดร. อชาดา เมฆสุวรรณ์ และอาจารย์ มัลตี้ เดชชาธีระ เป็นผู้ร่วมมือในการบรรยาย และนำอภิปรายในการฝึกอบรมครุยน นอกภาคยังได้ร่วมมือในการตั้งอาจารย์ไปบรรยายใน การฝึกอบรมนักเรียนพยาบาลอนามัยรุ่นพิเศษรวม 80 คน ณ ศูนย์ฝึกอบรม จังหวัดอุบลราชธานี ในวันที่ 18 มิถุนายน 2506 การฝึกอบรมพนักงานขับรถยนต์ ของกรมการปกครอง จังหวัด พะเยาและเทศบาลนครกรุงเทพฯ รวม 30 คน ณ ศูนย์ฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย วังเจตน์มนต์นา ในระหว่างวันที่ 10-20 มิถุนายน 2506 และการบรรยายในที่ประชุมนักศึกษา แผนกพัฒนาและศึกษาดูต่างประเทศของวิทยาลัยเทคนิค กรุงเทพฯ ณ ห้องประชุมของวิทยาลัย ใน ระหว่างวันที่ 5-12 กรกฎาคม 2506

บทบรรยายการ

EDITORIAL

บัญชีเดี่ยวกับการปรับปรุงเทศบาล

แม้กระการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลจะเป็นการขัดกับหลักการทางประชาริปป้ายที่ให้ประชาชั้นปัจจุบันของตนอยู่บังคับตาม แต่ก็เป็นความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปให้มีนิ่งไปตามนโยบายการปกครองประเทศในสมัยปัจจุบัน ซึ่งถือว่าเป็นการชัดเจน แต่เมื่อการทางราษฎร์ทั่วประเทศนองของประชาริปป้ายให้แก่ประเทศชาติต่อไปในอนาคต ตั้งที่ ๖๖๖๖ นายนกรัฐมนตรีได้กล่าวเน้นไว้อีกด้วยว่า “ระบบเทศบาลของเรานี้ได้คัดมาด้วยน้ำดี ให้พิจารณาให้เข้าสู่ระบบของประชาริปป้ายมากที่สุดซึ่งเป็นการถูกต้อง เมื่อคุณคิด เพวาระระบบเทศบาลที่ราชสูงของระบบชน

ประชาธิปไตย... (แต่) ห้ามใช้องค์การปฏิวัติอยู่ที่ความก้าวหน้า ความอยันต์ยัง แต่ความมีระเบียบวินัย จะไว้ใจตักแต่ใจของกรรมวิตถัทท์ ไม่ใช่ต้องเปลี่ยนแปลงไปบัง อาจ อาจจะต้องมีการกระทำบางอย่างที่เป็นข้อยกเว้นจากหลักประชาธิปไตยแท้ แต่เป็นการกระทำเพื่อ สร้างรากฐานของประชาธิปไตยที่แท้จริงในอันหน้า ”

เพรื่อจะนั้น ระยะทางระหว่างสันย์ปฏิวัติ จึงนับว่าเป็นโอกาสอันดีที่ทางราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระทรวงมหาดไทย จะให้รับทำภาร普รับปวงและวางแผนรากฐานของการเทศ บาลไว้ให้เป็นการเหมาะสมและรอบคอบ เพื่อจะได้เริ่มต้นระบบเทศบาลตั้งแต่ให้ไทยทันทีที่นี้ ประกอบของประเทศไทยได้เข้าสู่ภาระภาคีแล้ว โอกาสเช่นนั้นบ่าว่าหาได้ยากยิ่ง เพรื่อเป็นระยะที่ ทางราชการสามารถกระทำการใด ๆ ให้ไทยสังคอบ จึงน่าที่จะได้มีการหยิบยกเอาเรื่องเทศบาล มาทำการศึกษาด้วยข้อมูลและวิเคราะห์บัญชาข้อห้องต่าง ๆ กันอย่างละเอียดก่อต้นจริง ๆ เสีย ด้วย เพื่อจะได้จัดการกำหนดแผนและวิธีการที่จะถือปฏิบัติต่อไปในภายหน้า ให้ระบบการ ปกครองแบบเทศบาล ได้ก้าวไปสู่สุคุณยปถายทางที่ถูกต้องเสียที แทนที่จะต้องค่อยแก้ไข เปลี่ยนแปลงกันอยู่เรื่อย ๆ โดยไม่รู้จักจบสิ้นอย่างที่เป็นมาแล้ว ซึ่งนอกจากจะเป็นข้อบกพร่อง ที่สำคัญในการเผยแพร่ระบบเทศบาลแล้ว ยังเป็นการยกที่คนทั่วไปจะติดตามศึกษาให้เข้าใจ ร่องรอยกับเทศบาลให้ละเอียดและถูกต้องได้ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ผู้เขียนให้ทราบว่าทางราชการ ได้เตรียมแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับใหม่ให้พร้อมแล้ว ในขณะนี้เพียงแต่รอ ให้การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเสร็จเรียบร้อยและประกาศใช้เสียก่อนเท่านั้น ซึ่งเป็นที่คาด ได้ว่า โฉนดหน้าของเทศบาลจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่นานก็น้อย

อย่างไรก็ตาม นี้ที่น่าสังเกตว่า ในชั้นระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาแล้ว เราได้ทำการ ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบการต่าง ๆ เกี่ยวกับเทศบาลมีบ คำนونมากครั้งจนเกือบจะจำไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง โฉนดการประกาศใช้กฎหมายหลักของ เทศบาลหลายฉบับ เริ่มต้นพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. 2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งยังคงใช้อยู่ในขณะนี้ และในระหว่างประกาศใช้พระราชบัญญัติต่อฉบับก่อให้มีการแก้ไข เพิ่มเติมหลายครั้งหลายหน จากประชุมการณ์ที่ผ่านมา บัญชาน่าคิดคึงมีอยู่ว่า หลังจากที่ได

ถ้าจะดูตามหลักการทางวิชาการแล้ว การแก้ไขปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อสร้างความได้เป็นอย่างดีต้องมีความรอบคอบและเหมาะสม โดยคัดให้มีการศึกษาด้วยมุ่งหาและสำรวจข้อเท็จจริงต่าง ๆ โดยละเอียดเสียก่อน มิใช่ว่าพอมีข้อห้องก์แก้ไขเสียที่หรือเห็นว่าประเทศชนเรามีข้อดีให้ผลักดันอย่างน่าพอใจมาใช้บ้างโดยมิได้มีการปรุงปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสภาพแวดล้อมของสังคมของเราระดับก่อน ข้อนี้มีด้วยนั้นเป็นการแก้ไขมุ่งหาแบบเฉพาะหน้าเป็นการซื้อคราวพอให้ผ่านพ้นไปคราวหนึ่ง ๆ เท่านั้น จริงอยู่ มุ่งหาการปฏิรูปผังระบบเทศบาลในประเทศไทยนับว่าเป็นเรื่องยุ่งยากเมื่อมีขึ้นมาก เพวาระดับด้วยอุปสรรคต่าง ๆ ทั้งในด้านที่เกี่ยวกับประวัติศาสตร์ ชนบารมณ์เนยมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม ตลอดจนตั้งแต่อดีตมานี้ ที่ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนในทางประชารัฐ ไม่สามารถแก้ไขได้ในทันที แต่ต้องมีการปรับเปลี่ยนการปกครองแบบเจ้าอนุมูตนาย ข้อนี้เป็นการซื้อคราวที่มีระดับประชารัฐ โดยมีข้อดีของอย่างอื่น

ยังก่อจ่านั้น ประเพณีการบริหารประเทศยังเป็นการปักครองจากเมืองศูนย์กลางมาตั้งแต่เมืองต่างๆ ให้เกิดความเป็นอิสระและขยายการเมืองผู้คนบุคคลประชาน ทุกสิ่งทุกอย่างที่ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในตั้งคุณเป็นสิ่งที่รัฐบาลหันมายืนตั้งตงมาให้ ประชานพดเมืองเมื่อเพียงผู้รับรับบริการจากทางราชการและหวังในความเมตตาป่าวันนี้จากข้าราชการทั้งหลายฝ่ายเดียว ตั้งหน้าเมื่อวันนี้รวมทางตั้งคุณที่ได้รับถ่ายทอดมาโดยทางมุตตุกเป็นเกตานานนับได้หัวยศต่อรอง จึงมีบทพิพัฒน์แน่นอยู่ในจิตใจของคนและยังคงเป็นคุณค่าที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของตั้งคุณในบัจจุบัน โดยเหตุนี้จึงยังมีข้าราชการอยู่ไม่น้อยที่คงมีความรู้สึกอยู่ว่า ตนเป็นผู้ที่มีอำนาจและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าประชาน ซึ่งเป็นผลให้การบริหารราชการโดยทั่วไปมิได้เป็นไปตามแผนทางทฤษฎีทั้งหมดกิริกรรมดังกล่าว อาจตั้งเกตเห็นได้โดยง่ายจาก การปฏิบัติงานของข้าราชการโดยทั่วไป ซึ่งแม้แต่ในหมู่พนักงานเทศบาลเองก็ยังปรารถนาให้เห็นประคักษ์อยู่เสมอ ตั้งค่าก่อจ่านั้นอย่าง ฯ พ.ร.บ.ฯ นัยกรรัตน์ตรีตอนหนึ่งว่า “ทุกคนนั้นรายอื้นไม่ถ้ามานิติคติอยู่กับเทศบาล ก็ เพราะยังมีพนักงาน

เทศบาลท่าตนอยู่ในตัวเข้ามุตนา ซึ่งเป็นภัยต่อการปกครองระบบเทศบาลที่ให้ประชาชนมีสิทธิมีสิ่งในการปกครองด้วยเป็นอย่างยิ่ง”

ในสภาพการณ์เช่นนี้ การปดูกองทัพประชาริบไทยในสังคมไทยเพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเองไม่ใช่สิ่งที่พยายามทำได้โดยง่าย ความต่อเรื่องนี้อยู่กับความตั้งใจจริงและอุดมการณ์ยังแฝงไว้ของรัฐบาลที่จะต้องพยายามหาทางปฏิบัติให้บรรลุความประรารณาดังก่อตัวของชาติให้จงได้เป็นสำคัญ โดยนั้น ผู้เขียนจึงรู้สึกว่าควรที่ทางราชการจะพึงหาโอกาสทำการศึกษาวิเคราะห์อย่างละเอียดรอบคอบโดยใช้ตัวกรองหนึ่งที่ได้ก่อตัวมาแล้ว แต่คงกำหนดให้แผนการระยะยาวขึ้นไว้เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้ดุลจงไปเป็นขั้น ๆ จนกว่าจะบรรลุความหมายปลายทางอันเป็นความประรารณา ตามหดักการทางด้านการนัดหยุด ภาระที่หักการทุก ๆ เรื่องท้องคำหงส์ถึงดุประทังค์อันเป็นเม้าหมายอยู่เสมอและการที่จะปฏิบัติให้บรรลุดุประทังค์นี้ ด้วยการได้ด้วยดัน ต้องมีแผนที่แนอนและรอบคอบเป็นแนวทางดำเนินรับปฏิบัติด้วย

ในขณะเดียวกัน แม้จะได้วางแผนดำเนินรับปฏิบัติเป็นขั้น ๆ ในระยะยาวแล้ว หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลยังมีอีก 2 ประการที่สำคัญคือ (1) ต้องพยายามหาทางพัฒนาคนทั้งในด้านข้าราชการและประชาชนให้มีความรู้ความเข้าใจในหลักการ อุดมการณ์ และวิธีการปฏิบัติทางประชาริบไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีความรู้สึกสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบของตนในส่วนของเมืองในระบบประชาริบไทย ข้อนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอันมาก เพราะทราบให้ทั้งข้าราชการยังรู้สึกว่าตนอยู่ในส่วนที่เห็นอกหักว่าราชภูมิและประชาชนในท้องที่นั้นอยู่ป่าห์คากความรู้และความตั้งใจในการบริหารงานของท้องถิ่นแล้ว ประชาริบไทยในระบบเทศบาลจะคงเป็นลังที่ไร้ความหมายต่อไปโดยไม่ต้องตัด แต่แม้จะได้ทำการแก้ไขก็อยู่หมาด แก้ระบบและระบบเมืองการต่าง ๆ อีกสักเพียงไก่ย่อนจะไม่อาจก้าวต่อไปนั้นอย่างหาตัว ถ้าก้าวต่อไปได้โดย (2) ในเดลตามเดียวกัน รัฐบาลต้องพร้อมและเห็นใจที่จะกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ทำการปกครองตนเองอย่างแท้จริงต่อไปในเมืองที่เดิมเจตนาและโอกาสอันสมควร ในเมืองนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะสามารถควบคุมการบริหารงานของเทศบาลต่ำลงมากให้เป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและเป็นระบบเรียบร้อยดีก่อตั้งก่อน เพราะมีปัจจัยหนักและนายอำเภอแล้ว แต่กรณีเป็นนายกเทศมนตรีและข้าราชการล้วนก่อตั้งก่อนที่จะเป็นเทศมนตรีตาม กมครรพิงคือเป็น

ผลท่านพึงพอใจ เป็นของจากการปฏิบัติคังก์ต่อเมืองการอัคบันดักการเทศบาลท่าจะให้เมืองเรืองของประชาชนจัดทำกันเอง รัฐบาลต้องคงที่จะรับเร่งดำเนินการให้เทศบาลเป็นเรื่องของประชาชน ต่อไปโดยเร็วหนึ่งหากสั่นสุ่มจะเดินทางไปปฏิบัติทันเมื่อชัยก่อนนี้แล้ว

ความเป็นประชาธิปไตยนี้ย่อมเกิดจาก การทัดถอยฝ่ายปฏิบัติให้เกิดความเคยชินและชำนาญชีวิตด้วยการใช้เดือนนา เพราะการพัฒนาจิตใจ นิสัยประพฤติ ทัศนคติ และวิธีการทำงานของคนเป็นเรื่องยากอย่างยิ่ง ฉะนั้น การกระชาญอ่อนนุ่ม ให้ราษฎรปักครองตนเองจึงต้องกระทำด้วยความอดทนและรับคอบเมื่อพิเศษ หลักสำคัญในเรื่องนักศึกษา ต้องให้ราษฎรได้มีโอกาสทัดถอยฝ่ายปฏิบัติ ฉะนั้น ประชาธิปไตยจะเกิดขึ้นไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากมีเหตุให้เมืองพังลงด้วยว่า จะเกิดความไม่เรียบร้อยต่าง ๆ ขึ้นอีก ทางราชการก็อาจก้ามหันเมืองไว้ต่าง ๆ ให้รักภูมิได้ อาทิเช่น เรื่องเกี่ยวกับมารยาททางการเมืองของเทศบาล หากผู้ใดกระทำการผิดนัก ก็อาจจะวางเงื่อนไขคัดลิบทิวไม่ให้มาเกียดชังกับเทศบาลอีกต่อไปตั้งแต่วรัฐบาลเด่านั้น เป็นต้น จึงการดังก็ต้องยอมจะเป็นทางที่ช่วยเหลือความไม่บริสุทธิ์และ การแสวงหาผลประโยชน์ ต่อตัวต่าง ๆ ของผู้เดินเทศบาลให้มากตามสมควร ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า ต้องบังคับกันอย่างจริงจัง โดยไม่เห็นแก่หน้า ให้การทั้งนั้น

โดยสรุป การพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย จะสำเร็จได้ด้วยรัฐบาลต้องทำการฝึกสอนประชาชนและรู้จักฝ่ายปีนป่านให้แก่ประชาชน ซึ่งต้องประกอบด้วยความตั้งใจจริง ความอดทน และความเสียตัวอย่างสูง นอกจากนั้น การพัฒนาประชาธิปไตยต้องคำนึงถึงเมืองมาอย่างมีแผน และพร้อมที่จะปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนเพื่อกระชาญอ่อนนุ่ม ให้ประชาชนได้ปักครองตนเองอย่างแท้จริง ยังหมายถึงการเลี่ยงตัวสำนักงานของตนเองซึ่งย่อมจะเป็นการฝืนความรู้สึกชรรนความของคนอยู่บ้าง และความรู้สึกเช่นนั้นเองก็เป็นอุปสรรคสำคัญอย่างยิ่งอีกประการหนึ่ง เกี่ยวกับการกระชาญอ่อนนุ่มไปให้แก่เทศบาล