วารสาร

# รัฐประศาสนศาสตร์

## THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

วารสารรายสามเดือน
ซึ่งพิมพ์เผยแพร่ โดยคณะรัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PUBLISHED QUARTERLY BY
THE INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION
THAMMASAT UNIVERSITY

ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 มกราคม 2507
VOL. IV, NO. 3, JANUARY 1964

## กองบรรณาธิการ

| | |
|---|---|
| บรรณาธิการ | *ดร. ชุบ กาญจนประกร* |
| ผู้ช่วยบรรณาธิการ | *ขัตติยา กรรณสูต* |
| | *จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ* |
| บรรณาธิการภาค | |
| ภาคบทความภาษาไทย | *ดร. ชุบ กาญจนประกร* |
| ภาคบทความภาษาอังกฤษ | *ปถม ชาญสรรค์* |
| ภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ | *ดร. อมร รักษาสัตย์* |
| ภาคอภิปราย | *กริช เกตุแก้ว* |
| ภาคแนะนำและวิจารณ์หนังสือ | *นวนิตย์ อินทรามะ* |
| ภาคสารวิทยานิพนธ์ | *จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ* |
| ภาคปริทรรศน์ | *ขัตติยา กรรณสูต* |
| บรรณาธิการฝ่ายจัดการ | *เชวง เรียงสุวรรณ* |
| เลขานุการและเหรัญญิก | *ทวี สวนมาลี* |

## Editorial Board

| | |
|---|---|
| **Editor-in-Chief** | *Dr. Choop Karnjanaprakorn* |
| **Assistant Editors** | *Kattiya Karnasuta* |
| | *Chakrit Noranitiphadungkarn* |
| **Associate Editors** | |
| Thai Section | *Dr. Choop Karnjanaprakorn* |
| English Section | *Patom Jarnson* |
| Public Administration Glossary Section | *Dr. Amara Raksasataya* |
| Discussion Section | *Krit Ketkeow* |
| Book Review Section | *Navanit Intrama* |
| Thesis Abstract Section | *Chakrit Noranitiphadungkarn* |
| Periscope Section | *Kattiya Karnasuta* |
| **Managing Editor** | *Chaveng Reangsuwan* |
| **Secretary & Treasurer** | *Thawee Suanmalee* |

# รัฐประศาสนศาสตร์

THAI JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 มกราคม 2507


# สารบัญ


| | | หน้า |
|---|---|---|
| ผู้เขียนในฉบับนี้ | | *vi* |
| บรรณาธิการแถลง | | *viii* |
| **ภาคภาษาไทย** | | |
| คำแถลงนโยบายของรัฐบาล | *จอมพล ถนอม กิตติขจร* | *321* |
| ปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ : การศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนากำลังคน | *จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ* | *329* |
| ข้าราชการสตรีในวงการบริหารราชการ | *อุทัย หิรัญโต* | *406* |
| ย่อเรื่อง ระบบราชการฝ่ายพลเรือน | | *432* |
| **ภาคภาษาอังกฤษ** | | |
| ระบบราชการฝ่ายพลเรือน | *หลวงสุขุมนัยประดิษฐ* | *437* |

หน้า

ย่อเรื่อง ปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ : การศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนากำลังคน 450

ย่อเรื่อง ข้าราชการสตรีในวงการบริหารราชการ 456

**ภาคปกิณกะ**

ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

องค์การ–ส่วนราชการ นวนิตย์ อินทรามะ 459

อภิปราย 469

แนะนำและวิจารณ์หนังสือ

*ใครเป็นใครในประเทศไทย 2506* สมพิศ ยอดเศรณี 483

สารวิทยานิพนธ์

ปรีชา จำปารัตน์ บริการจัดหางานในหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์* 488

พงศ์ศักดิ์ พิพัฒนเดชา นายกเทศมนตรีในประเทศไทย : การศึกษาเฉพาะกรณีการอนุวัติตามคำสั่งคณะปฏิวัติ* 490

ประทาน คงฤทธิ์ บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร* 491

ปริทรรศน์ 493

บทบรรณาธิการ

ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ : ผลงานและลักษณะผู้นำ อมร รักษาสัตย์ 503

* เป็นภาษาอังกฤษ

THAI QUARTERLY JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

VOL. IV, NO. 3, JANUARY 1964

# CONTENTS


| | | Page |
|---|---|---|
| Authors in this issue | | *vii* |
| Editor's Note | | *ix* |
| **THAI SECTION** | | |
| Statement of Policy of His Majesty Government | *Field Marshal Thanom Kittikachorn* | *321* |
| National Power: A Study on Manpower Development | *Chakrit Noranitiphadungkarn* | *329* |
| Women Officials in the Government Service | *Utai Hirantoe* | *406* |
| Summary: The Civil Service System | | *432* |
| **ENGLISH SECTION** | | |
| The Civil Service System | *Luang Sukhum Nayapradit* | *437* |
| Summary: National Power: A Study on Manpower Development | | *450* |
| Summary: Women Officials in the Government Service | | *456* |
| **MISCELLANEOUS SECTION** | | |
| **Public Administration Glossary** | | |
| Organization | *Navanit Intrama* | *459* |

Page

**Discussion** *469*

**Book Review**

*Who's Who in Thailand 1963* — *Sompis Yodseranee* *483*

**Thesis Abstracts**

Prija Champaratana — *Employment Service as Operated by the Department of Public Welfare** *488*

Pongsak Pipatanadeja — *The Mayor in Thai Municipality: A Case Study in Accordance with the Revolutionary Proclamation** *490*

Prathan Kongrithdi — *The Role of Municipal Assembly of Thailand in the Control of Local Administration** *491*

**Periscope** *493*

**Editorial**

Sarit: His Work and Leadership — *Amara Raksasataya* *503*

* Written in English.

# ผู้เขียนในฉบับนี้

| | |
|---|---|
| ○ *จอมพล ถนอม กิตติขจร :* | นายกรัฐมนตรี |
| ○ *จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ :* | น.บ., รป.ม. (เกียรตินิยม "ดีมาก") อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์ |
| ○ *อุทัย หิรัญโต :* | ร.บ. (จุฬา) ปลัดอำเภอตรี อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสนศาสตร์ |
| ○ *หลวงสุขุมนัยประดิษฐ :* | เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน |

# AUTHORS IN THIS ISSUE

| | |
|---|---|
| ○ *Field Marshal Thanom Kittikachorn:* | Prime Minister |
| ○ *Chakrit Noranitiphadungkarn:* | LL.B., M.P.A. (1st class Hons.); Institute of Public Administration |
| ○ *Utai Hirantoe:* | B.A. (Pol. Sc.); Deputy District Officer, Amphur Patoomwan, Bangkok; Graduate Student, Institute of Public Administration. |
| ○ *Luang Sukhum Nayapradit:* | Secretary-General, Office of the Civil Service Commission. |

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

# บรรณาธิการแถลง

# EDITOR'S NOTE

วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับนี้ต้องออกล่าช้ากว่ากำหนดไปมาก เพราะอุปสรรคนานาประการ กองบรรณาธิการหวังว่าคงจะได้รับอภัยจากท่านผู้อ่าน และใคร่ขอให้คำมั่นว่าจะได้แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป แม้จะต้องเพิ่มค่าใช้จ่ายก็จำต้องกระทำ เพื่อรักษาคุณภาพและชื่อเสียงของวารสาร ฯ นี้ให้อยู่ในความนิยมของท่านผู้อ่านตลอดไป ให้สมกับที่เป็นวารสารทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์ฉบับเดียวในเมืองไทย

แม้อุปสรรคจะมีอยู่มากสักเพียงใดก็ตาม กองบรรณาธิการก็มิได้นิ่งนอนใจที่จะปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานอยู่เสมอ ดังที่ท่านผู้อ่านจะสังเกตเห็นได้จากการแก้ไขปรับปรุงในเล่มที่ 2 หลายอย่างหลายประการ และในเล่มที่ 3 ซึ่งท่านกำลังอ่านอยู่นี้ กองบรรณาธิการก็ได้แก้ไขปรับปรุงภาคข่าวคณะให้เป็นภาคปริทรรศน์ เพื่อเสนอข่าวสำคัญ ๆ ในวงการบริหารราชการ เพื่อประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านในส่วนภูมิภาคที่จะได้ติดตามข่าวความเคลื่อนไหวที่สำคัญๆ ได้ทันแก่เหตุการณ์อยู่เสมอ

สำหรับบทความทางวิชาการก็มีเรื่องหนักและยากเกี่ยวกับการพัฒนาบุคคลซึ่งเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลอยู่ในขณะนี้ หวังว่าท่านผู้อ่านคงจะได้ใช้เวลามากพอสมควรที่กว่าจะผ่านเรื่องนี้ไปได้ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่อ่านเรื่องหนักและยากแล้ว ท่านผู้อ่านจะได้ผ่อนคลายโดยการอ่านเรื่องข้าราชการสตรี ซึ่งเป็นเรื่องเบาและกระจุ๋มกระจิ๋มอยู่มาก เรื่องนี้ท้ังน่าคิดน่าอ่าน ซึ่งกองบรรณาธิการหวังว่า คงจะเป็นเรื่องที่ช่วยยุเย้าท่านผู้อ่านที่เป็นสตรีจะได้ประการมด้วยปากกากับคุณอุทัยผู้เขียนเรื่องนี้ต่อไป

ส่วนภาคภาษาอังกฤษ และภาคปกิณกะนั้น หากพิจารณาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพแล้ว ก็มิได้ด้อยไปกว่าเดิม แม้กระนั้น กองบรรณาธิการก็หวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะได้ขยายภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์และภาคอภิปรายออกไปให้ยาวกว่าที่ได้จัดพิมพ์ไปแล้ว เพื่อสนองคำขอของท่านผู้อ่านที่กรุณาแจ้งไป

โดยที่ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ซึ่งถึงแก่อสัญกรรมนั้น เป็นทั้งอดีตนายกรัฐมนตรี และผู้สร้างประวัติศาสตร์การปกครองของเมืองไทยขึ้นอีกยุคหนึ่ง กองบรรณาธิการขอแสดงความคารวะแด่ดวงวิญญาณของ ฯพณฯ ทั้งในฐานะอดีตนายกรัฐมนตรี และอดีตรัฐประศาสนศาสตร์บัณฑิตกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ไว้เป็นอย่างสูง ณ ที่นี้ด้วยการเสนอผลงานที่สำคัญ ๆ ของ ฯพณฯ ไว้ในบทบรรณาธิการ

บ.ก.

เชิงเปรียบเทียบว่าฝรั่งก็ดี คนไทยก็ดี มองปัญหาเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร และอะไรที่ต่างก็เห็นร่วมกันว่าเป็นปัญหาสำคัญอยู่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในขณะนี้

ภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ในเล่มนี้ แทนที่จะอธิบายศัพท์แต่เพียงคำเดียวก็ได้อธิบายคำที่เกี่ยวข้องกัน 2 คำ คือ อำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจหน้าที่รวมไว้ในเล่มเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การอ่านมีลักษณะเป็นการติดต่อประสานกันกับคำว่าองค์การ หรือส่วนราชการในฉบับที่แล้ว และในเล่มต่อ ๆ ไปก็จะได้อธิบายศัพท์คำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่กับองค์การให้ทราบเป็นลำดับไปก่อนที่จะอธิบายศัพท์ในส่วนอื่น ๆ

ภาคอภิปรายในฉบับนี้ บรรณาธิการเองก็รู้สึกว่าจะหนักอยู่มาก แม้ผู้เขียนจะได้พยายามทำให้ง่ายเป็นอย่างที่สุดแล้ว ท่านผู้อ่านจะได้รับประโยชน์มากมายจากการอ่านภาคอภิปรายนี้ ทั้งในด้านการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ว่ามีลักษณะอย่างไร อิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมที่มีต่อการบริหารงานมีอย่างไรบ้าง และที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือ หากท่านสมาชิกอ่านภาคอภิปรายแล้วกลับไปอ่านเรื่ององค์การอรูปน้ยอีกครั้งจะได้อรรถรสดียิ่งขึ้น

ในที่สุดนี้ กองบรรณาธิการและกองจัดการขอขอบพระคุณท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาสนับสนุนกิจการของวารสารรัฐประศาสนศาสตร์มาจนถึงเล่มสุดท้ายของปีที่ 4 และหวังว่าคงจะมีไมตรีจิตช่วยสนับสนุนในปีต่อ ๆ ไปอีก ขอท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทุกท่านได้รับความนับถือจากคณะผู้จัดทำวารสาร ฯ นี้โดยทั่วกัน

บ.ก.

# ภาคพิเศษ

# SPECIAL SECTION

# คำแถลงนโยบายของรัฐบาล

ของ

# ฯพณฯ จอมพล ถนอม กิตติขจร

**นายกรัฐมนตรี**

ณ สภาร่างรัฐธรรมนูญ

วันพฤหัสบดี ที่ 19 ธันวาคม 2506

---

**Statement of Policy**

of

**His Majesty's Government**

by

**H.E. Field Marshal Thanom Kittikachorn**

**Prime Minister**

in the Constituent Assembly

on Thursday 19th December 1963

ท่านประธานสภา และท่านสมาชิกผู้มีเกียรติ

รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวซึ่งมิข้าพเจ้าเป็นนายกรัฐมนตรี ได้เข้าบริหารราชการแผ่นดินตามพระบรมราชโองการดังที่สภานี้ได้รับทราบแล้ว แม้ว่าตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร รัฐบาลย่อมเข้าบริหารราชการได้โดยไม่ต้องแถลงนโยบายและไม่ต้องลงมติไว้วางใจ รัฐบาลก็เห็นเป็นการสมควรที่จะขอโอกาสต่อสภาชี้แจงแนวทางซึ่งเป็นหลักสำคัญที่รัฐบาลจะบริหารราชการแผ่นดินต่อไป เพื่อให้สภาได้รับทราบ และหากจะมีข้อซักถามประการใดก็ยินดีจะชี้แจง ทั้งนี้ เพื่อความเข้าใจอันดีระหว่างรัฐบาลกับสภา และข้าพเจ้าในนามรัฐบาล ขอขอบคุณท่านประธานสภาและสมาชิกทั้งหลายที่ได้ให้โอกาสอันนี้แก่รัฐบาล

โดยที่รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร อันเป็นผลของการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. 2501 เช่นเดียวกับรัฐบาลก่อน และโดยที่นโยบายบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลก่อนได้อำนวยคุณประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างมากมายเป็นที่ประจักษ์อยู่แล้ว รัฐบาลจึงจะยึดถือแนวบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายนั้น ซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภาเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2502

ดังนั้น รัฐบาลจึงเห็นสมควรที่จะได้นำสาระสำคัญแห่งนโยบายนั้นมาดำเนินตามต่อไป โดยปรับปรุงบางประการเพื่อความเหมาะสม นโยบายของรัฐบาลจึงมีโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

รัฐบาลถือว่า เศรษฐกิจของประเทศเป็นเรื่องที่สำคัญยิ่ง ฉะนั้น จึงจะได้สนใจเป็นพิเศษ ในการพิจารณาปรับปรุงและวางโครงการที่จะดำเนินต่อไปด้วยความระมัดระวัง และเป็นโครงการที่แน่นอนว่า สามารถดำเนินไปได้ตามกำลังของประเทศกับทั้งจะได้ปรับปรุงมาตรการทั้งปวงให้เกิดประสิทธิภาพอย่างดีที่สุด เพื่อความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

รัฐบาลจะดำเนินการพัฒนาประเทศในกิจการอันเป็นสาขาที่มีความสำคัญ คือ การชลประทาน การทางหลวง การทรัพยากรธรณี การพัฒนาที่ดิน การพลังงาน กับ

**Mr. President and Honourable Members of the Constituent Assembly,**

As is known to the Assembly, His Majesty's Government with myself as Prime Minister has now assumed the responsibility of the government in accordance with the Royal Command. Under the present Constitution, it is not necessary for the government to make a statement of policy before the Assembly and to receive a vote of confidence before it can begin its work of administration. Yet H.M.'s Government has deemed it right to inform the Assembly of the principles of importance governing its administration. We shall be glad to make any clarification that might be required of us in order to ensure complete understanding between the Assembly and the government. In the name of H.M.'s Government I thank you, Sir, and all the honourable members of this Assembly for giving us this opportunity to make this statement of policy.

Since this government administers the country in accordance with the Constitution for the Governance of the Realm, which is the result of the Revolutionary Regime of 1958 as was the case with the previous government, and since the administrative policy of the previous government has evidently yielded substantial benefit to the country and to the people, the government has, therefore, decided to administer the country in accordance with the said policy as announced to the Assembly on the 12th February 1959.

Consequently the government thinks it desirable to adopt such basic policy with proper adjustments to suit the present requirements. The government policy is summarised as follows:—

The government considers that the economic condition of the country is of the most vital importance. Hence it gives it special consideration, bringing it up to date with careful planning that would ensure success proportionate to our own capacity and improving all our resources in order to obtain the best benefit for our common purpose.

The government will proceed to develop the country in the activities that are of great importance i.e. irrigation, building of highways, exploitation of national

การสหกรณ์ ซึ่งได้มารวมและก่อตั้งกระทรวงรับผิดชอบขึ้น เป็นกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อให้มีการประสานงานและควบคุมตรวจสอบผลงาน โดยให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด เพราะรัฐบาลถือว่า โครงการพัฒนาต่างๆ อันเป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เป็นสิ่งจำเป็นยิ่งเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวแก่การคลังและการเงินของประเทศนั้น รัฐบาลจะยึดมั่นต่อไปในนโยบายรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงของเงินตรา และในเวลาเดียวกันก็จะพยายามหารายได้มาบำรุงประเทศให้มากยิ่งขึ้น การหารายได้เพิ่มขึ้นนี้จะดำเนินหนักไปในทางเพิ่มผลผลิต ให้ประชากรมีรายได้ที่แท้จริงเพิ่มขึ้น อันจะเป็นผลเพิ่มพูนรายได้ของรัฐไปในตัวยิ่งกว่าการเพิ่มภาระการเสียภาษีให้แก่ราษฎร

รัฐบาลถือว่า การเกษตรเป็นเครื่องค้ำจุนอันสำคัญแห่งเศรษฐกิจของประเทศจึงจะได้ดำเนินการส่งเสริมการเกษตรทุกวิถีทางให้มีผลผลิตมากขึ้น ให้เป็นผลสนับสนุนแก่การพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ให้เป็นหลักประกันสำหรับความปลอดภัยสาธารณะและการป้องกันประเทศ และให้เป็นรากฐานอันสำคัญในอันที่จะได้มาซึ่งเงินตราต่างประเทศ ในการส่งเสริมการเกษตรเพื่อให้มีผลิตผลเพิ่มขึ้นนั้น รัฐบาลจะได้คำนึงถึงการที่จะให้กสิกรมีรายได้จากผลิตผลของตนเพิ่มมากขึ้นไปพร้อมกันด้วย

ในด้านการอุตสาหกรรม รัฐบาลจะได้ส่งเสริมและเร่งรัดควบคู่กันไปกับการส่งเสริมเกษตรกรรม เพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ

ในด้านการศึกษา รัฐบาลจะปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐบาลก่อนแถลงไว้ จะให้ความสำคัญแก่การศึกษาเพื่อการอาชีพเป็นพิเศษ กับทั้งจะขยายการศึกษาชั้นสูงไปตามจังหวัดต่างๆ ให้มากยิ่งขึ้นด้วย

ในด้านการสาธารณสุข รัฐบาลจะส่งเสริมให้ประชาชนมีอนามัยดี และจะขยายการบำบัดโรคให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

รัฐบาลจะมุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยจะปรับปรุงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และส่งเสริมการอาชีพของประชาชนตามความเหมาะสมของท้องที่และเศรษฐกิจของชาติ

resources, land development, utilization of power and energy and cooperatives. These activities have now been incorporated in the Ministry of National Development so as to secure proper coordination and control for the highest efficiency. The government considers that all development plans constitute the basis of our economy and are absolutely necessary for the development and progress of the country.

As regards the finance and currency of the country, the government will continue to maintain the stability and soundness of our currency and at the same time will endeavour to find new income, especially by increasing local products so that the income of the population will be truly increased with the natural result of automatically increasing the national income—a better means of achieving our objective than by imposing further taxes on the people.

The government considers that agriculture is a very important factor in the development of our economy. Hence it gives full support to all agricultural activities in order to increase production, which in turn will support the industrial development ensuring public safety and security of the country, building up an important resource to bring in foreign currencies.

In the promotion of agriculture for increasing its productivities, the government will bear in mind the necessity simultaneously of increasing the farmers' income.

In industry, the government will give its active support pari passu with the support it gives to agriculture with the ultimate aim of economic progress.

In education, the government adopts the policy of the previous government. It will pay special attention to vocational training and will attempt to increase the teaching of higher education in the provinces.

In public health, the government aims at giving the public better conditions of health and will increase its activities for the suppression of diseases.

The government will preserve public order in the country by introducing measures to make the administrative and police officials more efficient and will direct their efforts to help the people in their occupations in so far as local and economic conditions will allow.

การป้องกันประเทศ รัฐบาลจะดำรงซึ่งกำลังทหารไว้และจัดให้ดียิ่งขึ้น โดยเร่งรัดปรับปรุงการฝึก การศึกษา การสวัสดิการ รวมตลอดจนการจัดให้มีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยพอควรแก่การป้องกันประเทศ

นอกจากนี้ รัฐบาลขอยืนยันว่า

1. จะเทอดทูนพระมหากษัตริย์ และจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อความมั่นคงแห่งราชบัลลังก์

2. จะเชิดชูพระพุทธศาสนา และจะเคารพในสิทธิเสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนาอื่นๆ ด้วย

3. จะบริหารประเทศโดยยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย และจะเคารพในสิทธิของมนุษยชน การใดอันจะอำนวยความผาสุกแก่ประชาชน รัฐบาลจะได้ปฏิบัติการอย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ที่ว่านั้น

4. จะรักษาไว้ซึ่งสิทธิและปฏิบัติตามพันธะที่มีตามสนธิสัญญากับประเทศทั้งหลาย เฉพาะอย่างยิ่ง จะยึดมั่นในหลักและเจตนารมณ์แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และในอุดมการณ์ร่วมกันตามสนธิสัญญาการป้องกันร่วมกันแห่งอาเซียตะวันออกเฉียงใต้

5. จะส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ ตามหลักสันติซึ่งตั้งอยู่บนมูลฐานแห่งความยุติธรรม ความเป็นจริง ความเป็นอิสระเสรีของชาติไทย ความผาสุกของประชาชนและความมั่นคงของประเทศ และถือว่าความเข้าใจอันดีและความร่วมมือกันโดยใกล้ชิดกับประเทศต่างๆ ที่เป็นมิตร โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นอาเซียตะวันออกเฉียงใต้ จะช่วยธำรงไว้ซึ่งสันติสุขและความเจริญก้าวหน้าในภาคพื้นส่วนนี้ของโลก

ในที่สุด ข้าพเจ้าในนามคณะรัฐมนตรี ขอเรียนต่อสภานี้ และขอให้ถือเสมือนเป็นคำปฏิญาณต่อประชาชนทั้งชาติว่า ข้าพเจ้าและรัฐมนตรีทุกคนจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความพยายามและด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศและความสมบูรณ์พูนสุขของพี่น้องร่วมชาติทุกคน

ขอขอบคุณ.

In the field of defence, the government will maintain its armed forces and will, in fact, make them more effective introducing, as soon as possible, proper measures for their training, their education and their welfare, as well as supplying them with modern equipments compatible with the defence of the country.

In addition, the government gives the assurance that

1. They will uphold the monarchy and will do everything for the security of the throne.

2. They will give their full support to the Buddhist religion and will respect the rights and freedom of people of other religions.

3. They will administer the country by abiding in the principle of democracy and will respect human rights. Anything that will bring happiness to the people will have their entire support.

4. They will carefully observe all treaty obligations with other countries and, in particular, they will conform to the principle and objective of the Charter of the United Nations and to the common ideal under the South East Asia Treaty.

5. They will promote friendly relations with other nations through peace based on justice, truth, freedom of the Thai nation, welfare of the people and security of the country. They believe that good understanding and close cooperation with all friendly countries, especially the countries of South East Asia, will help to maintain peace and progress in this region of the world.

In conclusion, in the name of the Council of Ministers, I desire to say before this august Assembly, and I intend it to be a solemn undertaking made before the whole nation, that I and every Minister will perform our duties to the best of our endeavour and with good faith and loyalty—for the progress and prosperity of our country and for the happiness and welfare of our compatriots, our brothers & sisters who compose the Thai nation.

**Thank you.**

*"ในด้านการบริหารราชการ รัฐบาลนี้มุ่งจะให้เกิดประสิทธิภาพในผลงานเป็นหลัก จะปรับปรุงและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความรู้สึกรับผิดชอบและซื่อสัตย์ต่อหน้าที่การงานและต่อประชาชน จะทำการปราบปรามคอรัปชั่นอย่างเด็ดขาด โดยไม่เห็นแก่หน้าผู้ใดทั้งสิ้น นอกจากนี้ รัฐบาลจะประหยัดการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินอย่างจริงจัง โดยขอให้แต่ละกระทรวงพิจารณาบรรจุผู้ที่มีสมรรถภาพสูงเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตำแหน่งหรือส่วนราชการใดที่ไม่สู้จำเป็น ก็ขอให้พิจารณาหรือยุบเลิก ตลอดจนการใช้จ่ายในเรื่องอื่น ๆ ก็จะยึดหลักประหยัดด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะได้นำเงินมาใช้ในการพัฒนาประเทศให้มากยิ่งขึ้น"*

*คำปราศรัย และคำปฏิญาณของ จอมพล ถนอม กิตติขจร*
*นายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับนโยบายบริหารประเทศ*
*19 ธันวาคม 2500*

# ปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติ: การศึกษาเฉพาะกรณีการพัฒนากำลังคน

โดย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ

## บทที่ 1

### อารัมภบท

ปรากฏการณ์สำคัญที่เกี่ยวกับบทบาทของชาวมนุษย์โลกในรอบศตวรรษที่ 20 ซึ่งได้กล่าวขวัญกันอย่างตื่นเต้นและกว้างขวางเมื่อไม่กี่ปีมานี้ก็คือ ชัยชนะของมนุษย์ที่สามารถพิชิตการเดินทางในห้วงอวกาศและการสามารถแยกแยะหรือปฏิกรณ์ปรมาณูให้เป็นประโยชน์แก่การดำรงชีพของประชากรในโลกปัจจุบันและในอนาคต ความสำเร็จเหล่านี้ได้แสดงให้เห็นความมานะพยายามและความสามารถของมนุษย์ในการควบคุมระบบการทำงานในระหว่างคนด้วยกันจนเป็นผลสำเร็จและเจริญก้าวหน้ามาจนทุกวันนี้ได้ และไม่เพียงแต่เท่านี้ สหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตก็กำลังขมักเขม้นกันต่อไปที่จะแข่งกันเดินทางให้ไปถึงโลกพระจันทร์ก่อนอีกฝ่ายหนึ่ง แสดงว่าความตื่นตัวของมนุษย์เราจะไม่มีวันสิ้นสุดลงไป ความจริงข้อนี้เองที่เป็นสาเหตุหนึ่งของความก้าวหน้า

ผลสำเร็จของชาวรัสเซียก็ดีหรือของชาวอเมริกันก็ดี ไม่เพียงแต่แสดงออกซึ่งสมรรถภาพอันปราดเปรื่องของชนชาติของตัวเองเท่านั้น แต่ความมุ่งหมายอันสำคัญยิ่งกว่านั้นย่อมขึ้นอยู่กับความต้องการที่จะเพิ่มพูนกำลังอำนาจแห่งชาติให้สามารถควบคุมพฤติกรรมของชาติอื่น ๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์สุดท้ายของตัวเองในที่สุด

สิ่งที่จะก่อให้เกิดกำลังอำนาจแห่งชาติได้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง เช่น ความมั่งคั่ง โภคทรัพย์ กำลังคน อาวุธยุทโธปกรณ์และฝีไม้ลายมือทางการทูตของประเทศ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ก็ยังคงเป็นเพียงเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความมีอำนาจเท่านั้น หากจะ

ให้มีอำนาจต้องสามารถนำไปใช้ในหนทางที่จะสามารถมีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของชาติอื่น ๆ ได้ด้วย

ประเทศในโลกนี้ย่อมมีฐานะและอำนาจแห่งชาติในระดับต่าง ๆ กัน แล้วแต่จะสามารถพัฒนาปัจจัยในการนำอำนาจได้แค่ไหน เมื่อพิจารณากันโดยละเอียดจากปัจจัยต่าง ๆ ข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า สิ่งที่มีชีวิตชีวาที่จะสามารถบันดาลให้เกิดปัจจัยอย่างอื่นต่อไปได้หรือที่จะสามารถนำปัจจัยอย่างอื่นออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่การแสดงอำนาจ ก็คือ "กำลังคน" เป็นสำคัญ

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ และความสำคัญของกำลังคนที่มีอยู่มาก บทความนี้จึงใคร่จะกล่าวถึงหลักและวิธีการพัฒนากำลังคน เพื่อให้ได้คนที่มีคุณภาพและมีปริมาณตามความต้องการของชาติและตามขอบข่ายที่ประเทศจะสามารถพัฒนาได้อย่างเต็มกำลัง

ในบทแรกนี้ จะได้พิจารณาถึงความหมายของคำว่า กำลังคน (Manpower) คำว่ากำลังอำนาจแห่งชาติ ซึ่งเป็นคำสำคัญที่จะใช้ตลอดในบทความนี้ และหนทางที่กำลังคนจะสามารถเป็นปัจจัยกำลังอำนาจแห่งชาติได้ โดยจะแบ่งออกเป็น 4 หัวข้อ คือ

1. ความหมายของคำว่ากำลังคน
2. ความหมายของคำว่ากำลังอำนาจแห่งชาติ
3. กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของอานุภาพทางทหารของประเทศ และ
4. กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของกำลังเศรษฐกิจแห่งชาติ

## ความหมายของคำว่ากำลังคน

คำว่า "กำลังคน" (Manpower) หรือบางครั้งเรียกว่า ทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource) แต่แรกเริ่มกำเนิดมาจากแนวความคิดในด้านการทหาร มาจนกระทั่งในสมัยปัจจุบันได้นำมาใช้เพื่อหมายความถึง กำลังงาน (Work Force) ทั้งหมดที่มีอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือในที่แห่งใดแห่งหนึ่ง โดยที่เมื่อกล่าวถึงการควบคุมกำลังคน ย่อมหมายความถึงความสามารถที่จะจัดสรรกำลังคนที่จะนำไปใช้ให้ได้สัดส่วนกับความต้องการทางเศรษฐกิจของชาติ[1] ในทางเศรษฐกิจย่อมถือว่า กำลังคนเป็นทรัพยากรสำคัญอย่างหนึ่งทำนองเดียวกับ วัตถุ

[1] "Manpower", *Encyclopaedia Britannica*, 14th ed., Vol. IX, p. 67.

เครื่องมือเครื่องใช้ พลังงานไฟฟ้าหรือเงินทอง โดยนัยเดียวกันนี้หากกล่าวอย่างเจาะจง กำลังคนได้แก่ นักบริหาร นักวิทยาศาสตร์ นักวิศวกร ช่างเทคนิค ช่างฝีมือและบุคคลอื่น ๆ ซึ่งได้รับจ้างทำงานในกิจการสาขาต่าง ๆ กัน อาทิ ก่อสร้าง ออกแบบ ปรับปรุง จัดการ หรือควบคุมกิจกรรมในการผลิตหรือการบริหารและในสถาบันอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเศรษฐกิจ[2]

ตามทฤษฎีหรือแนวความคิดในการแรงงานถือว่า บุคคลซึ่งอยู่ในวัยทำงาน (Labor Force) หรือที่เรียกว่า กำลังคน "Manpower" ย่อมหมายความถึง ประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไปจนถึง 60 ปีซึ่งกำลังทำงานหรือหางานทำอยู่ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นลูกจ้าง นายจ้างหรือผู้ประกอบอาชีพส่วนตัว เว้นไว้แต่เพียงผู้ที่ไม่สามารถทำงาน หรือทำงานใด ๆ ไม่ได้ เช่น คนพิการ ทุพพลภาพ ชรา นักเรียนนักศึกษาที่กำลังเล่าเรียน ผู้ต้องขังหรือแม่บ้านเท่านั้น[3] ยกตัวอย่างเช่นประเทศไทยมีประชากรทั้งหมดประมาณ 25 ล้านคนเศษเมื่อ ปี พ.ศ. 2503 เป็นประชากรที่มีอายุอยู่ในวัยทำงานหรือเป็นกำลังคนตามความหมายข้างบนนี้ ประมาณ 13 ล้านคนเศษ คงเหลือประชากรที่ไม่ได้อยู่ในวัยทำงาน ไม่อยู่ในฐานะที่จะช่วยผลิตและบริการได้ 12 ล้านคนเศษ ซึ่งเท่ากับว่า คน 13 ล้านกว่าคนต้องช่วยกันผลิตเพื่อเลี้ยงประชากรทั้ง 25 ล้านคนเศษ อันเป็นภาระหนักถึงครึ่งต่อครึ่ง บางประเทศอาจจะมีกำลังคนในอัตราสูงกว่านี้ บางประเทศก็อาจมีกำลังคนในอัตราต่ำกว่านี้ ซึ่งเรื่องนี้ประเทศต่างๆที่ตื่นตัวจึงต้องสอดส่องจำนวนผู้ที่มีอายุถึงขั้นเป็นแรงงาน (Labor Force) แต่ละปีว่ามีเท่าไรเพื่อจะได้นำไปพิจารณาและปรับปรุงอัตราส่วนของประชากรกับความเจริญเติบโตของสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศให้สอดคล้องต้องกัน เพราะจำนวนกำลังคนจะมีมากน้อยเท่าไรย่อมขึ้นอยู่กับอัตราการเกิดการตายของประชากรแต่ละปีด้วย กำลังคนจะมีอำนาจเข้มแข็งมากน้อยเพียงไร ย่อมขึ้นอยู่กับทั้งปริมาณและคุณภาพทั้งสองประการ

## ความหมายของคำว่ากำลังอำนาจแห่งชาติ

ก่อนที่จะพิจารณาว่า กำลังคนมีส่วนเกี่ยวข้องกับกำลังอำนาจแห่งชาติอย่างไร เห็น

---

2 United States Department of Labor. *The Forecasting of Manpower Requirements* (Washington: The Government Printing office, 1963), p. 1.

3 "แรงงานของประเทศไทย", *แรงงานสัมพันธ์*, เล่มที่ 1, ฉบับที่ 1 (ตุลาคม 2503), หน้า 1-2 อนึ่งหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอายุนั้นอาจแตกต่างกันไปบ้าง เช่นของไทยถือเอาอายุ 11 ปีขึ้นไปเป็นหลักในการสำรวจสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503

สมควรที่จะทราบถึงความหมายของกำลังอำนาจแห่งชาติเสียก่อนโดยสังเขป ในกรณีนี้ มีท่านผู้รู้ในทางกฎหมายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหลายท่านได้ให้คำจำกัดความของคำว่ากำลังอำนาจแห่งชาติไว้หลายประการ เช่น ฮาโรลด์และมากาเรต สเปร้าท์ (Harold & Magaret Sprout) กล่าวว่า "อำนาจแห่งชาติหมายถึงความสามารถ (capabilities) ทั้งหมดของรัฐที่จะทำให้บรรลุซึ่งความมุ่งหมายที่มีต่อรัฐอื่น"[4] อำนาจก่อให้เกิดกำลัง และทำให้ประเทศอื่นเกิดความเกรงกลัวหรือเล็งเห็นความสำคัญของประเทศที่มีอำนาจนั้น ๆ ว่า จากความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อาจเกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในการเจรจาต่อรอง อาจถูกรุกรานด้วยกำลัง อาจถูกตัดขาดจากการติดต่อกันในทางเศรษฐกิจซึ่งตนต้องพึ่งพาอาศัยอยู่ กำลังอำนาจแห่งชาตินั้นจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อมีการนำเอาออกใช้ กล่าวโดยสรุปแล้ว การใช้อำนาจนั้นแบ่งออกได้เป็น 4 วิธีด้วยกันคือ[5] (1) การชักจูง (2) การให้สิ่งตอบแทน (3) การบีบบังคับ และ (4) การใช้กำลัง การชั่งใจว่าจะเลือกใช้วิธีหนึ่งวิธีใด ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการตกลงใจและความเป็นพันธมิตรระหว่างกันว่ามีมากน้อยเพียงใด หากเป็นมิตรก็ใช้วิธีที่นิ่มนวล ตรงกันข้ามหากเป็นศัตรูก็อาจเปลี่ยนเป็นวิธีการอันรุนแรง

กำลังอำนาจแห่งชาติมีข้อแตกต่างกับอำนาจของบุคคลธรรมดา เพราะเป็นเรื่องของส่วนรวม อันมีจุดหมายปลายทางเพื่อการดำรงอยู่และเพื่อความมั่นคงของรัฐ อีกทั้งเพื่ออุดมการณ์ของประเทศเป็นสำคัญ

ลักษณะสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาติประการหนึ่ง ก็คือ ความไม่มีภาวะสถิตคงที่ในตัวของมันเอง ทั้งนี้เพราะประเทศต่าง ๆ อาจจะพัฒนาเปลี่ยนแปลงกำลังความสามารถของตนให้สูงขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้ประเทศใดจะนิ่งนอนใจถือว่าตนมีอำนาจเหนือกว่าประเทศอื่น ๆ นั้นย่อมไม่ได้ การวัดและคาดคะเนกำลังอำนาจแห่งชาติเป็นของยากมาก นอกจากว่าประเทศนั้นๆ จะแตกต่างกันมาก เช่น สหรัฐอเมริกากับประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ ในอาฟริกา กล่าวกันว่าประเทศที่แพ้สงครามนั้นเป็นเพราะการประมาณสถานการณ์และการคาดคะเนกำลังอำนาจของปรปักษ์ผิดพลาดไป

---

[4] Harold & Magaret Sprout, *Foundation of National Power* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 137.

[5] A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1959), pp. 104-11.

ด้วยเหตุที่ว่าประเทศต่างๆ สามารถปรับปรุงกำลังอำนาจแห่งชาติของตนให้ก้าวหน้าได้ ดังนั้น ปัญหาต่อไปก็คือว่า อะไรบ้างที่เป็นปัจจัยของกำลังอำนาจแห่งชาติ นักวิชาการทางด้านการเมืองระหว่างประเทศได้แบ่งแยกออกไว้ต่าง ๆ กันแล้วแต่ความคิดเห็นของแต่ละคน เช่น Hans J. Morgenthau เห็นว่ามี 8 อย่างที่สำคัญ คือ[6] สภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ความสามารถในทางอุตสาหกรรม กำลังทหาร พลเมือง ลักษณะนิสัยของคนในชาติ ความเข้มแข็งของจิตใจคน กับคุณภาพของสังคมและของรัฐบาล

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากแนวความคิดของ Morgenthau กับของคนอื่น ๆ แล้ว ย่อมเป็นที่สรุปได้ว่า พลเมืองหรือประชากรเป็นปัจจัยร่วมที่นักวิชาการทางด้านการเมืองระหว่างประเทศทุกคนถือว่าจะเว้นเสียมิได้ ยิ่งกว่านั้น ปัจจัยชนิดอื่น ๆ ที่นำอำนาจมาสู่ประเทศก็ยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวพันกับคนอีกหลายประการ ด้วยฉะนี้จึงเป็นเหตุผลประการหนึ่งที่สมควรยกเรื่องนี้ขึ้นมาศึกษา

## กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของอานุภาพทางทหารของประเทศ

ในสมัยโบราณ ความเข้มแข็งของอานุภาพทางทหารนั้นขึ้นอยู่กับจำนวนกำลังคนในกองทัพมากกว่าคุณภาพ เพราะในขณะนั้นความได้เปรียบเสียเปรียบในด้านเทคนิคของอาวุธก็ดี หรือวิชาการรบก็ดี ยังไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นสปาร์ต้าซึ่งเคยเป็นรัฐที่เข้มแข็งที่สุดในบรรดารัฐกรีกทั้งหลายต้องหมดอำนาจลงเพราะขาดพลเมือง[7] ด้วยเหตุนี้นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสจึงได้กล่าวว่า "พระเจ้ามักจะเข้าข้างกองทหารที่ใหญ่โตที่สุดเสมอ"[8]

แต่มาถึงในสมัยปัจจุบัน ประสิทธิภาพของอาวุธนิวเคลียร์และไฮโดรเย่นซึ่งมีอำนาจในการทำลายอย่างรุนแรง ทำให้มีข้อแตกต่างกันระหว่างชนชาติที่มีอาวุธชนิดนี้อยู่ กับชนชาติที่คิดค้นอาวุธทำลายนี้ขึ้นมาไม่ได้ อย่างเทียบกันได้ยาก และยิ่งกว่านั้นประเทศผู้นำในการประดิษฐ์อาวุธร้ายนี้ ก็ยังมิได้หยุดยั้งที่จะคิดค้นให้อาวุธร้ายนั้นมีอำนาจทำลายรุนแรงยิ่งขึ้น

---

6 Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1960), pp. 3-15.

7 Robert Strauss-Hupe, "Population as an element of National Power", in Harold and Margare Sprout (ed.), *Foundations of National Power* (New Jersey: D. Van Nostrand Co., Inc., 1957), p. 112.

8 "God is always on the side of the biggest battalions".

เพื่อให้ฝ่ายตรงกันข้ามเกรงกลัวอำนาจและเพื่อให้เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเมื่อมีการทำสงครามกันขึ้น การกระทำเช่นนี้ก็เพื่อที่จะชดเชยความเสียเปรียบในด้านปริมาณกำลังคน

แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้ย่อมไม่สามารถจะทดแทนคุณลักษณะของกำลังคนได้ทั้งหมด ดังเช่น นักการทหารหลายคน อาทิ จอมพล Rotmistrov ได้กล่าวว่า "เป็นที่เห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า อาวุธปรมาณูและไฮโดรเย่นแต่อย่างเดียว ไม่สามารถจะตัดสินผลแพ้ชนะของสงครามได้ ถ้าปราศจากการปฏิบัติการของกองทัพบก"[9] และนายพลโท Krasilimikov ยังได้สรุปว่า การที่นักการทหารของฝ่ายตะวันตกถือว่าอาวุธปรมาณูและไฮโดรเย่นจะทำให้ความจำเป็นในการใช้กำลังคนต้องลดน้อยลงนั้นเป็นคำกล่าวที่ปราศจากน้ำหนัก ในทางตรงกันข้าม กลับเห็นว่า ในสงครามที่ใช้อาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีอำนาจทำลายสูงนั้น ความต้องการในด้านการเพิ่มกำลังคนเพื่อชดเชยความสูญเสียอย่างหนักทางทหารยิ่งเป็นเรื่องสำคัญมากขึ้น[10] ในสงครามยืดเยื้อ การสำรองกำลังคนเพื่อสับเปลี่ยนทหารที่เหนื่อยล้าในการรบย่อมเป็นสิ่งสำคัญที่เยอรมันก็ดี ญี่ปุ่นก็ดี ได้เคยประสบปัญหาและถึงแก่ความหายนะมาแล้วในสงครามที่ผ่านมา ยิ่งกว่านั้นหากมีการประทะทำสงครามกันไม่ว่าประการใด ๆ ก็ดี ความจำเป็นที่จะต้องใช้ทหารยึดครองดินแดนของฝ่ายศัตรูก็คงต้องมีอยู่

ในปัจจุบัน ความเฉลียวฉลาดของฝ่ายคอมมิวนิสต์ในการเลือกใช้นโยบายการรุกรานแบบทำสงครามเฉพาะแห่ง(Local War) หรือสงครามจำกัดเขต (Limited War) แทนการใช้อาวุธนิวเคลียร์ซึ่งมีอานุภาพมาก ได้เพิ่มความสำคัญของกำลังคนให้มีอยู่ต่อไป การที่คอมมิวนิสต์ปฏิบัติเช่นนี้ ก็เพราะถือว่าตนเองมีจำนวนประชากรมากกว่าฝ่ายเสรีประชาธิปไตยหลายเท่านัก สหรัฐอเมริกาเองเคยอดรนหนักในเรื่องนี้ ถึงกับครั้งหนึ่ง นายยอห์น ฟอสเตอร์ ดัลเลส (John Foster Dulles) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศได้ขู่รัสเซียว่าอเมริกาจะใช้การตอบโต้การรุกรานย่อย ๆ ของคอมมิวนิสต์ด้วย Massive Retatiation[11] ซึ่งหมายความว่าเป็นหนทางที่จะ

---

9 Raymond L. Ganthoff, *Soviet Strategy in the Nuclear Age* (New York: Frederick A. Praeger 1958), p. 79.

10 *Ibid.*

11 John Foster Dulles, "The Evolution of Foreign Policy", in Francis M. Carney and H. Frank Way, Jr., *Politics 1960* (San Francisco: Wadsworth Publishing Co., Inc., 1960), pp. 238-39.

นำไปสู่การทำสงครามโลกครั้งที่ 3 ซึ่งอาจจะเป็นการสูญเสียอย่างหนักของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องที่จะฟื้นตัวอีกได้ยาก หรืออาจจะเป็นการทำลายล้างโลกกันทีเดียวก็ได้ นักปราชญ์ชาวอังกฤษชื่อ Bertrand Russell ได้เคยตั้งคำถามว่า จะกล่าวได้ไหมว่าสหรัฐอเมริกาได้รับชัยชนะในสงครามโลกครั้งที่ 3 ในเมื่อสงครามเสร็จแล้ว สหรัฐอเมริกามีพลเมืองเหลืออยู่ 5 คนในขณะที่ฝ่ายรัสเซียมีพลเมืองเหลืออยู่ 4 คน ปัญหานี้จึงเป็นเรื่องที่แก้กันได้ยากและด้วยเหตุนี้ ในปัจจุบันทั้งสองฝ่ายจึงได้หลีกเลี่ยงที่จะทำสงครามเบ็ดเสร็จ อันจะเป็นการล้างโลกของเราเองเสีย

รัฐบาลของอดีตประธานาธิบดีเคนเนดีได้ย้ำถึงความสำคัญของการเพิ่มกำลังคนเพื่อให้เป็นรากฐานสำคัญของกำลังรบแบบธรรมดา (conventional forces) เพื่อใช้ต่อต้านการรุกรานย่อยหรือการรบแบบกองโจรซึ่งคอมมิวนิสต์มีความถนัดอยู่ โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งอาวุธนิวเคลียร์อันจะตัดสินใจใช้ได้ยาก

ดังที่ได้กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การที่โลกสมัยใหม่แม้ว่าเจริญเพียงใด หรือจะใช้เทคนิคอันทันสมัยชดเชยความเสียเปรียบในด้านกำลังคนนั้นย่อมมีขอบเขตอันจำกัด จำนวนทหารที่มากกว่าย่อมมีประโยชน์มากกว่าจำนวนทหารที่น้อยกว่า ในระดับที่มีคุณภาพเดียวกันอยู่เสมอ กำลังคนจะก่อให้เกิดอำนาจทางทหารได้ ก็ต้องประกอบทั้งปริมาณและคุณภาพเป็นของคู่กันด้วย

## กำลังคนในฐานะที่เป็นรากฐานของกำลังเศรษฐกิจแห่งชาติ

กำลังคนเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการผลิต ความสามารถในการผลิตของประเทศเป็นสิ่งที่กำหนดอำนาจของรัฐประการหนึ่ง สิ่งที่ผลิตออกมานั้นอาจจะเป็นสินค้าประเภทโภคภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องจักร หรืออาวุธยุทโธปกรณ์ได้ทั้งนั้น เมื่อรัฐสามารถเพิ่มผลผลิตได้มากขึ้น อำนาจของรัฐก็เพิ่มพูนขึ้นอีก เพราะปริมาณและคุณภาพในการผลิตเป็นเครื่องขยายสภาพทางเศรษฐกิจให้กว้างขวางยิ่งขึ้น แต่มีเงื่อนไขว่าการผลิตนั้นต้องได้สัดส่วนกับความต้องการและความสามารถที่จะเปิดตลาดการค้าระหว่างประเทศด้วย

กำลังคนหรือผู้ผลิต นอกจากจะสามารถเพิ่มพูนสมรรถภาพในการผลิตของประเทศแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้ซื้อสินค้าที่ผลิตขึ้นด้วย ยิ่งมีจำนวนมาก ก็จะทำให้อุตสาหกรรมใหญ่เริ่มต้น

ได้ ประเทศอื่นที่เป็นคู่ค้าก็หวังที่จะเปิด รักษาและขยายตลาดของตนในรัฐนั้น ซึ่งนับว่าเป็นหนทางในการขยายสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากในส่วนที่เกี่ยวกับปริมาณในการผลิตแล้ว การกระจายการผลิตสินค้าหลาย ๆ ประเภทก็จะกระทำได้สะดวก เมื่อมีโรงงานอุตสาหกรรมจำนวนมากขึ้นและมีขนาดใหญ่ขึ้น ก็จะสามารถเป็นแหล่งผลิตเครื่องยุทธบริการหรือพลาธิการให้แก่หน่วยรบของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โรงงานอุตสาหกรรมเป็นแหล่งกำเนิดของอาวุธยุทโธปกรณ์อย่างสำคัญ ประเทศเล็ก ๆ ไม่สามารถทำอาวุธไว้ใช้เองเพราะขาดโรงงานอุตสาหกรรมในทำนองนี้

การที่วงเศรษฐกิจของประเทศขยายขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้มีจำนวนโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้นและใหญ่ขึ้น และต้องการคนทำงานที่มีขึ้นเป็นเงาตามตัว การแก้ปัญหาคนว่างงานก็ง่ายขึ้นอีก

ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้จึงได้เป็นที่ประจักษ์ว่า รากฐานแห่งอำนาจของชาติที่แท้จริง ก็คือ กำลังทางเศรษฐกิจซึ่งถือกันว่าเป็น Nerve Center ของประเทศ

บี. เอช. ลิดเดลล์ ฮาร์ต (B.H. Liddell Hart) นักการทหารชั้นนำของอังกฤษ ซึ่งยอดขุนพลของโลกหลายคนยกย่องว่าเป็นปรมาจารย์ทางยุทธวิธีได้กล่าวว่า ยุทธศาสตร์หลัก (Grand Strategy) ของการทำสงครามปัจจุบันนั้น นอกจากจะมุ่งทำลายกำลังรบของข้าศึกแล้ว จะต้องทำลายกำลังเศรษฐกิจของฝ่ายศัตรูเพื่อตัดกำลังข้าศึกด้วย[12] ประสบการณ์จากสงครามโลกครั้งที่ 2 ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุสำคัญแห่งความพ่ายแพ้ของกลุ่มประเทศอักษะโดยเฉพาะเยอรมันนีและญี่ปุ่นก็คือ ความด้อยกว่าฝ่ายสัมพันธมิตรทางด้านกำลังเศรษฐกิจ ประเทศสัมพันธมิตรได้เน้นหนักในการใช้นโยบายที่เรียกว่า Grand Strategic Bombing ซึ่งเป็นการมุ่งทำลายระเบิดแหล่งอุตสาหกรรมเป็นส่วนใหญ่จนมหาอำนาจอักษะต้องพ่ายแพ้ไปเพราะเกิดความเหนื่อยล้า(Self-Exhaustion)

ความสามารถในการผลิตอันเป็นที่มาของกำลังอำนาจแห่งชาติ ดังที่ได้กล่าวมานั้นขึ้นอยู่กับกำลังคน อันเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการผลิตมากที่สุดและจะขาดเสียมิได้และจะใช้

---

[12] B.H. Liddell Hart, *Strategy* (New York: Frederick A. Praeger, 1961), pp. 366-72.

เครื่องมือเครื่องจักรอันทันสมัยแทนก็ไม่สามารถแทนกันได้หมด เพราะมีข้อจำกัดในทำนองเดียวกับในด้านการทหารเหมือนกัน

การที่เครื่องจักรเครื่องกลอันทันสมัยไม่สามารถแทนกำลังคนได้ทั้งหมด ก็เพราะว่าประการแรก ในประเทศที่ยังมีความเจริญไม่ถึงขนาด แรงงานหรือกำลังคนที่มีฝีมือพอที่จะควบคุมเครื่องจักรเครื่องกลนั้นมีไม่เพียงพอ ทำให้เป็นอุปสรรคทั้งในการจัดตั้งและการดำเนินงานของโรงงานใหม่ ๆ ดังเช่นประเทศที่เจริญแล้ว ประการที่สอง ประเทศที่ยังพัฒนาไม่เต็มที่ ผู้รับผิดชอบในการบริหารประเทศจำเป็นต้องวางนโยบายการทำงานให้เหมาะสมกับกำลังคนที่มีอยู่ด้วย โดยปกติแล้วในประเทศจำพวกนี้มีคนว่างงานมาก ตำแหน่งงานที่มีอยู่น้อยกว่าผู้ที่ต้องการจะทำงาน ซ้ำประชากรส่วนมากยังประกอบการเกษตรกรรม ซึ่งก่อให้เกิดแรงงานส่วนเกินอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งรัฐต้องพยายามที่จะนำแรงงานส่วนเกินเหล่านี้มาใช้ในวงการอุตสาหกรรม เพื่อทำให้เกิดอำนาจการซื้อเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นหากนำเครื่องจักรเครื่องกลที่ทันสมัยมาใช้เป็นการทุ่นแรงงานคนแล้ว จะทำให้คนว่างงานมากขึ้น และจะเป็นผลร้ายแก่การพัฒนาประเทศ ในประเทศเหล่านี้จึงต้องการเวลาปรับปรุงประเทศอีกเป็นระยะเวลานาน จนกว่าปัญหาเหล่านี้จะหมดสิ้นไป

แต่อย่างไรก็ตามในประเทศที่พัฒนาเศรษฐกิจแล้ว กำลังคนก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดในการผลิตอยู่ เพราะข้อเท็จจริงได้ปรากฏว่า ยิ่งการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศแผ่ขยายออกไปเพียงไร ความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลังคนในสาขาที่เครื่องทุ่นแรงไม่สามารถทำได้นี้ยิ่งมีมากขึ้น ความจริงข้อนี้อาจจะพิจารณาได้จาก ส่วนตอบแทนแรงงานกรรมกรในสหรัฐอเมริกา (Share of Labor) ในรูปของเงินเดือนและค่าจ้างคนงานนับตั้งแต่ปี 1951 เป็นต้นมา มีมากกว่า 55 เปอร์เซนต์ของราคาสินค้าที่ผลิตขึ้นได้ทั้งหมด[13] ซึ่งสูงกว่าส่วนตอบแทนทุน (Share of Capital) กล่าวได้ว่าประเทศที่มีกำลังคนมากย่อมมีศักยภาพ (Potential) ที่จะสร้างอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ได้มาก แต่ก็ต้องประกอบกับทุน วิทยาการและทรัพยากรธรรมชาติของประเทศด้วย การมีจำนวนกำลังคนมากย่อมเป็นเครื่องมือสำคัญในการผลิตแบบ mass production และในขณะเดียวกันก็สามารถจัดการจำหน่ายโภคภัณฑ์แบบ mass distribution ได้

13 Davis Kingsley, "Population and Power in the Free World", in Philips M. Hauser, *Population and World Politics* (Illinois : The Free Press, 1958), p. 199.

สรุปแล้วก็จะเห็นได้ว่า แม้ในโลกปัจจุบันจะมีความเจริญไปแค่ไหน ก็ต้องพึ่งกำลังคนอยู่เรื่อยไป นับตั้งแต่เป็นผู้ประดิษฐ์คิดค้นวิทยาการแบบใหม่ จนกระทั่งเป็นผู้ผลิตและผู้บริโภคสินค้า การนำประดิษฐกรรมอันทันสมัยมาใช้ ย่อมไม่สามารถทดแทนคุณลักษณะของกำลังคนได้ทั้งหมด เพราะฉะนั้นหนทางที่ดีที่สุดที่สมควรจะกระทำก็คือ การที่จะส่งเสริมให้กำลังคนในประเทศมีสมรรถภาพสูงเพื่อช่วยกันก่อสร้างอำนาจให้แก่ชาติได้อย่างรวดเร็วและง่ายขึ้น ดีกว่าประเทศที่ได้ละเลยมองข้ามความสำคัญของกำลังคน

## บทที่ 2

### หลักการพัฒนากำลังคน

เมื่อได้พิจารณาความสำคัญของกำลังคนในฐานะที่เป็นแหล่งกำเนิดหรือองค์ประกอบอย่างหนึ่งของกำลังอำนาจแห่งชาติ ทั้งในฐานะที่เป็นรากฐานของอานุภาพทางทหารและทางเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ในตอนต่อไปนี้ จะได้กล่าวถึงหลักและการวางแผนพัฒนากำลังคนเพื่อสร้างความมั่นคงแก่การพัฒนาประเทศให้เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอย่างที่สุด

ในบทความนี้ จะไม่กล่าวถึงหลักและการวางแผนพัฒนากำลังคนเพื่อให้พร้อมที่จะเป็นกำลังทางทหารของประเทศโดยตรง แต่จะกล่าวถึงหลักและการวางแผนพัฒนากำลังคนโดยทั่วๆ ไป โดยจะชี้ให้เห็นบทบาทและแนวนโยบายที่รัฐบาลไทยในสมัยปฏิวัติกำลังมุ่งหน้าอยู่ด้วย

### ปัญหาการพัฒนากำลังคนกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ

โดยที่มีความเชื่อมั่นกันในโลกปัจจุบันนี้ว่า การจะสร้างสรรค์ความมั่นคงและความก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติจนตลอดไปได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ ดังที่ได้มีคำใหม่เกิดขึ้นอยู่สองสามคำ อาทิ ประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed countries) หรือประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา (Under-developed or developing countries) และคำว่า Development หรือพัฒนาการ ก็เป็นคำที่ใช้กันชินหูอยู่แทบทุกวัน

เมื่อประเทศมีเป้าหมายในทำนองนี้แล้ว ทัศนคติใหม่ที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการพัฒนาได้ ก็ต้องประกอบไปด้วยการเพ่งเล็งที่จะนำศิลปและศาสตร์ในการบริหารไปช่วยปฏิบัติ

ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเพื่อให้เป็นไปได้ด้วยดี เพราะจากประสบการณ์ของประเทศที่กำลังพัฒนาได้พบว่า การพัฒนากำลังคนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะขาดเสียมิได้ในการเร่งรัดพัฒนาการเศรษฐกิจ ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในจำพวกประเทศที่กำลังพัฒนา และกำลังมุ่งดำเนินในนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาคนอยู่เป็นอันมาก ดังที่ได้มีการกล่าวแถลงทางวิทยุกระจายเสียงอยู่เสมอในขณะนี้และยังกำลังดำเนินการขยายงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพื่อคลุมงานด้าน Development Administration โดยยกขึ้นเป็นสถาบันพัฒนาการบริหารแห่งชาติ (National Institute of Development Administration) หรือ NIDA เพื่อรับผิดชอบดำเนินการประสิทธิประสาทวิทยาการในด้านนี้อีกด้านหนึ่ง

ความหมายและคำนิยามของการพัฒนาการเศรษฐกิจ อาจจะนำมากล่าวได้หลายประการ แต่ ณ ที่นี้จะขอนำมากล่าวแต่พอเป็นสังเขปเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญของเรื่องเท่านั้น กล่าวคือ การพัฒนาการเศรษฐกิจ เป็นการขยายกำลังการผลิตของชาติ การทำให้ดีขึ้นซึ่งภาวะการศึกษา การอนามัย ที่อยู่อาศัยและโภชนาการของประชากรและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการนั้น[1] แนวทางที่จะพัฒนาการเศรษฐกิจให้ได้ผลดีที่สุดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับการวางโครงการและแผนงานที่มีประสิทธิภาพและแนบเนียนถูกต้องสามารถตรวจสอบและประเมินผลได้ตามหลักวิชาและความต้องการของประเทศ ดังที่ประเทศที่ได้ปรับปรุงตนเองโดยปฏิบัติตามโครงการซึ่งได้ตั้งเอาไว้จนสำเร็จลุล่วงไปแล้วเป็นจำนวนมาก อาทิ สหรัฐอเมริกา คานาดา สหราชอาณาจักร สหภาพโซเวียต ญี่ปุ่น กับประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศในทวีปยุโรป เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงได้หันมาเพ่งเล็งการจัดให้มีโครงการและแผนการเพื่อพัฒนาประเทศ โดยมุ่งประสงค์ที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของประชากรและฐานะของประเทศให้สูงขึ้นทัดเทียมกับประเทศอื่นๆ หรือในอันที่จะได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรของตนให้เป็นประโยชน์อย่างมากที่สุด และประเทศไทยก็เป็นอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้แสดงความกระตือรือร้นเป็นพิเศษโดยนับแต่ที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้ก่อการปฏิวัติเป็นต้นมา

---

[1] พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 76, ตอนที่ 69, ฉบับพิเศษ (4 กรกฎาคม 2502), หน้า 2

ได้จัดให้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อ วันที่ 20 ตุลาคม 2503[2] และได้ดำเนินการปฏิบัติตามแผนการนั้นมาจนกระทั่งทุกวันนี้

เมื่อเริ่มดำเนินงานพัฒนา ประเทศไทยก็ประสบปัญหาในการปฏิบัติตามแผนในเรื่องการจัดหาบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานของชาติอย่างรุนแรง บุคคลที่ประเทศไทยต้องการ มีทั้งข้าราชการและผู้บริหารงานในสาขาวิชาการอื่นๆ เช่น วิศวกร นักธุรกิจ นักสถิติ นักเกษตรกรรม นักวิทยาศาสตร์ นายแพทย์ ช่างเทคนิค ช่างฝีมือชั้นสูงและชั้นกลาง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ย่อมไม่เป็นของแปลกเท่าไรนัก เพราะประเทศที่เรียกว่ายังไม่ได้พัฒนาในด้านเศรษฐกิจหรือประเทศที่มิได้มีการกำหนดโครงการไว้ก่อน ก็มักจะด้อยในด้านสมรรถภาพและประสิทธิภาพของกำลังคนทั้งที่มีฝีมือและไม่มีฝีมือด้วย[3]

ในสภาพการณ์เช่นนี้ กำลังคนมีความสำคัญมากเพราะเป็นทั้งมรรค (means) และผล (end) กล่าวคือ

> มนุษย์เป็นจุดหมายแห่งพัฒนาการ ก็เพราะว่าประเทศที่กำลังพัฒนาพยายามจะใช้วิทยาศาสตร์และวิทยาการสมัยใหม่เพื่อให้ประชาชนมีมาตรฐานความเป็นอยู่สูงขึ้น มีสภาพแวดล้อมอันน่าภาคภูมิ มีโอกาสที่จะแสดงความสามารถที่แต่ละคนมีอยู่เป็นเฉพาะของตนได้โดยเต็มที่ เมื่อพิจารณาถึงชาติส่วนรวม พัฒนาการย่อมหมายถึงการวางรากฐานอันมั่นคงเพื่อเอกราชและเสรีภาพของประชาชนในชาติ
>
> มนุษย์เป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนาการก็โดยเหตุผลที่ว่า การพัฒนาประเทศจะสำเร็จได้ก็โดยอาศัยที่ประชาชนจำนวนมากของประเทศทั้งชายและหญิงได้รับความรู้ทางวิทยาศาสตร์และวิทยาการสมัยใหม่มาเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานทั้งในรูปวัตถุและจิตใจ[4]

ปัญหาที่ว่า รัฐบาลในประเทศด้อยพัฒนาไม่สามารถจะนำเอากำลังคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่วงจรการผลิตและมีประสิทธิภาพแก่การเศรษฐกิจและสังคมของชาติมากที่สุด ก็เพราะ

---

[2] ประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติระหว่างระยะเวลา พ.ศ. 2504 ถึง พ.ศ. 2506 และถึง พ.ศ. 2509, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 77, ตอนที่ 85 (20 ตุลาคม 2503)

[3] *Ibid.*

[4] "คำแปลสรุปรายงานการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับพลังงานของคนในระดับกลางระหว่าง วันที่ 10-12 ตุลาคม 2505 ณ เมืองซานฮวน ปอร์โตริโก" (โรเนียว)

ประเทศเหล่านั้นเต็มไปด้วยกำลังคนหรือแรงงานชนิดที่ไร้ฝีไม้ลายมือหรือไร้ความรู้ความสามารถ ส่วนกำลังคนที่มีฝีมือหรือกึ่งมีฝีมือกลับมีไม่เพียงพอกับความต้องการหรือขาดดุลส่วนไม่ตรงกับความต้องการ เช่นประชากรศึกษากฎหมายและศิลปศาสตร์มากเกินความต้องการ ส่วนพวกวิชาชีพ (professionals) พวกวิชาการ (technicians) หรือพวกบริหาร (managerials) อื่นๆมีน้อยมาก ข้อบกพร่องเหล่านี้ย่อมตกเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐบาลนั้นๆ ที่จะรับผิดชอบดำเนินการพัฒนาแก้ไขเพื่อขจัดเสียซึ่งอุปสรรคเหล่านี้ให้หมดไป เพราะย่อมเห็นได้ชัดว่าหากรัฐบาลใดปล่อยปละละเลย ไม่ช่วยประชากรที่ไม่มีฝีมือของตนได้มีโอกาสพัฒนาความรู้ความสามารถสามารถประกอบอาชีพได้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสังคมกสิกรรมแบบไทยเรา แรงงานส่วนเกิน (surplus labor) ซึ่งอยู่ในรูปแรงงานแอบแฝงทั้งประเภท visible และ disguised underemployment ดังจะได้นำมากล่าวโดยละเอียดต่อไป มีอยู่เป็นจำนวนมาก หรือหากรัฐบาลไม่ควบคุมการใช้กำลังคนให้ถูกประเภทตรงกับที่เรียนรู้หรือฝึกฝน และมีความถนัดสามารถใช้ความรู้ได้เต็มที่หรือไม่ควบคุมให้อุปทานตรงกับอุปสงค์ของการเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ตราบนั้นบ้านเมืองนั้นๆก็ยังคงล้าหลังต่อไป เพราะไม่มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์จากกำลังคนที่มีอยู่ได้เต็มที่ ประเทศต่าง ๆ ในโลกแตกต่างกันตรงนี้เอง เพราะกล่าวกันว่าผลิตผลที่เกิดจากกำลังคนย่อมขึ้นอยู่กับจำนวนและทักษะของประชากร บวกกับกำลัง (energy) กำลังขับ (drive) ความสม่ำเสมอ (regularity) และความสามารถเฉลียวฉลาดในการประดิษฐ์คิดค้น (ingenuity) ของเขาประกอบกัน[5]

เมื่อประเทศไทยหวังผลสำเร็จในการพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งจะสามารถเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติที่แท้จริงให้มากขึ้นตามลำดับ การวางแผนพัฒนากำลังคน (Manpower Planning) จึงเป็นเรื่องรีบด่วนที่จะเพิกเฉยเสียมิได้ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี ก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญข้อนี้อยู่มาก ดังที่ ฯพณฯ ได้เคยกล่าวว่า "ถ้าเราสามารถเตรียม "คน" ให้เป็นไปตาม "ความต้องการ" คือการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติได้ตั้งแต่ต้นแล้ว การพัฒนาต่อไปก็ย่อมจะต้องประสบผลดีอย่างไม่เป็นปัญหา"[6]

---

[5] Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), pp. 24-27.

[6] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505* (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 330

แต่อย่างไรก็ดี ควรจะได้ระลึกถึงความสำคัญอีกข้อหนึ่งที่ว่า ตราบใดประเทศมีความต้องการที่จะพัฒนาอยู่เรื่อยไป ตราบนั้นการเตรียมกำลังคนก็เป็นสิ่งจำเป็นอยู่เสมอเป็นของคู่กัน ไม่ว่าประเทศนั้นจะก้าวหน้าไปมากหรือน้อยแล้วเพียงไร ดังเช่นสหรัฐอเมริกาในขณะนี้ มีนักวิทยาศาสตร์ได้กล่าวพยากรณ์ว่า "ในเวลาไม่นานนักสหรัฐจะก้าวหน้าในทางเทคนิคมากกว่าที่มีกำลังคนพอเพียง หรืออีกนัยหนึ่ง อัตราการเพิ่มของกำลังคนกับอัตราความก้าวหน้าทางเทคนิคนั้นไม่ได้สัดส่วนกัน"[7]

การที่สหรัฐอเมริกาเป็นมหาอำนาจได้ในปัจจุบันก็เพราะว่า สหรัฐมีทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรกำลังคนที่มีอัตราส่วนเปรียบเทียบสูงกว่าประเทศอื่นอยู่หลายสิบประเทศ แต่ทว่ากำลังคนที่มีปริมาณและคุณภาพเท่าที่มีอยู่เพียงพอที่จะเป็นรากฐานของความก้าวหน้าทางเทคนิคได้ในระหว่างปี ค.ศ. 1900 ถึง ค.ศ. 1950 เท่านั้น ต่อจากนั้นสหรัฐอาจประสบกับชตากรรม หากไม่รีบเร่งผลิตคนให้ได้สัดส่วนกับความก้าวหน้าทางเทคนิคทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ[8]

เมื่อเหตุการณ์เป็นเช่นนี้ จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่า ประเทศไทยซึ่งอยู่ในภาวะด้อยพัฒนากว่ามากนั้น จะไม่พิจารณากำหนดให้ "นโยบายพัฒนากำลังคน" เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลชุดปัจจุบันและพยายามดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายให้จงได้

## การวางแผนพัฒนากำลังคน

กล่าวมาแล้วว่า บุคคลที่อยู่ในวัยทำงาน ได้แก่บุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 14 ปีขึ้นไปจนถึง 60 ปี แต่การวางแผนพัฒนากำลังคนนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชากรนับตั้งแต่เกิดทีเดียว เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับแหล่งที่มาของกำลังคนด้านหนึ่งกับตำแหน่งงานที่จะมีให้อีกด้านหนึ่ง การวางแผนกำลังคนจะกระทำได้อย่างถูกต้องเหมาะสมก็ต่อเมื่อเราได้ศึกษาและพิจารณาไปข้างหน้าถึงความต้องการกำลังคนพร้อมทั้งทักษะและความรู้ความสามารถของกำลังคน เมื่อเราได้ศึกษาโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structure of the Economy) ทั้งในปัจจุบันและใน

---

[7] เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์. "การพัฒนากำลังคน", *รัฐสภาสาร*, ปีที่ 11, ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2506) หน้า 53-56

[8] *Ibid.*

อดีตที่ผ่านมา เพื่อจะสามารถทราบได้อย่างคร่าวๆ ว่า ในอีก 10 หรืออีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศเราจะมีความเป็นอยู่อย่างไร แล้วตั้งเป้าหมายเอาไว้

มาตรการสำคัญในอันดับแรก ได้แก่ การสำรวจข้อมูลเกี่ยวกับประชากร เพื่อจะได้ทราบส่วนประกอบของประชากรว่าเป็นอย่างไร อาทิ ข้อมูลเกี่ยวกับอัตราการเกิดการตาย ข้อมูลเกี่ยวกับเพศ อายุ สัญชาติ การศึกษา อาชีพ และรายได้ ศาสนา สถานภาพเกี่ยวกับการสมรส การเคลื่อนย้ายของประชากร และข้อมูลอื่น ๆ เป็นต้น

ในอันดับต่อไป คือ การสำรวจแรงงาน (Manpower Survey) และการจัดให้มีการประเมินกำลังคน (Manpower Assessment) เพื่อจะได้ทราบว่า ตามแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจที่มีอยู่นั้น เราต้องการกำลังคนที่มีฝีมือในระดับไหนเพียงไร มีอยู่แล้วเท่าไร จะต้องหามาเพิ่มจากที่มีอยู่แล้วอีกเท่าไรและในระยะเวลาไหนบ้าง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความต้องการและการดำเนินการตามแผนและโครงการต่าง ๆ เพื่อให้สมดุลกันกับกำลังคนที่ต้องการใช้ในการผลิตภายหน้าด้วย ซึ่งผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะได้นำเอาข้อมูลเหล่านี้มากำหนดเป็นแผนที่สมบูรณ์ต่อไป

แผนพัฒนากำลังคนเป็นแผนการระยะยาว แผนพัฒนาการเศรษฐกิจของไทยมีระยะเวลา 3 ปีและ 6 ปีก็จริง แต่เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จอย่างจริงจังในการพัฒนากำลังคนนั้น แผนกำลังคนควรจะมีระยะเวลาอย่างต่ำ 10 ปี และอย่างสูงไม่เกิน 25 ปี ทั้งนี้เพราะจะต้องให้สัมพันธ์กันกับระบบการให้การศึกษาแก่ประชากรผู้เป็นพลังงานตามความหมายนี้ด้วย การพัฒนากำลังคนจะให้ได้ผลอย่างโครงการสร้างวัตถุนั้นย่อมไม่ได้ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาด้วยสายตาไกล เราอาจสร้างถนนหนทางสายหนึ่ง ๆ ได้ในระยะ 3 ปี สร้างโรงไฟฟ้าเสร็จได้ภายใน 2 ปี แต่การสร้างวิศวกรโยธาคนหนึ่ง จะต้องกินเวลาไม่น้อยกว่า 16 ปีขึ้นไป คือนับตั้งแต่ผู้นั้นได้เข้าเรียนในชั้นประถมศึกษา มัธยมศึกษา เตรียมอุดมศึกษาและมหาวิทยาลัย และอาจจะต้องการเวลาสำหรับการฝึกฝนที่นานกว่านี้อีกก็ได้

ความยากลำบากและความสับสนในการวางแผนพัฒนากำลังคนก็เป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่ง เพราะต้องมีพร้อมทั้งข้อมูลที่ครบถ้วนและเชื่อถือได้ และจำเป็นต้องมีผู้บริหารงานที่มีความรู้ความชำนาญในด้านการวางแผน พร้อมทั้งความเอาใจใส่ในการทำงานอย่างจริงจัง

ในประเทศไทย เป็นที่รับรู้กันอยู่ทั่ว ๆ ไปว่า ข้อมูลที่เกี่ยวกับประชากรยังไม่กว้างขวางและครบถ้วนพอที่จำเป็นสำหรับเป็นพื้นฐานในการวินิจฉัยเพื่อวางแผนพัฒนากำลังคน แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานสถิติแห่งชาติขึ้นแล้ว โดยให้รับผิดชอบดำเนินการสำรวจสถิติต่าง ๆ ด้วยวิธีการอันทันสมัยและให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ คือได้กระทำการสำรวจสำมะโนประชากรทั่วพระราชอาณาจักรเมื่อปี พ.ศ. 2503 สำรวจสำมะโนเกษตร สำรวจสำมะโนอุตสาหกรรม สำรวจรายได้รายจ่ายของครอบครัวในจังหวัดพระนครและธนบุรี และในจังหวัดต่าง ๆ ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สำรวจแรงงาน สำรวจการเก็บเกี่ยว สำรวจความถูกต้องและทะเบียนสถิติพยากรณ์ชีพ ซึ่งผลงานเหล่านี้นับว่าเป็นประโยชน์แก่การวางแผนพัฒนากำลังคนเป็นอย่างยิ่ง[9] ไม่แต่เพียงเท่านี้ ส่วนราชการหน่วยนี้ยังจะสามารถเป็นอุปกรณ์สำคัญแก่การสำรวจข้อมูลชนิดอื่น ๆ ตามโครงการพัฒนากำลังคนในประเทศไทยต่อไปในอนาคตได้เป็นอย่างดียิ่งด้วย

## การริเริ่มวางแผนพัฒนากำลังคนในประเทศไทย

ก่อนพุทธศักราช 2503 แนวความคิดในเรื่องการพัฒนากำลังคนในประเทศไทยไม่ค่อยจะกว้างขวางนัก จะมีก็แต่ที่กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย เท่านั้นที่เกี่ยวข้องอยู่ เพราะเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในด้านการบริหารงานทางด้านแรงงานโดยตรง จากประสบการณ์และการติดต่อกับองค์การกรรมกรระหว่างประเทศ จึงได้เห็นว่า ปัญหาเรื่องแรงงานนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและเป็นงานใหญ่ที่จะต้องกระทำในระดับสูงเพื่อให้สะดวกแก่การวางแผนและการประสานงานของหน่วยงานที่จะรับผิดชอบบริหารงานให้การเป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้ด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอขออนุมัติจัดตั้ง "คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ" ขึ้น เพื่อศึกษาและวางแผนเกี่ยวกับการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์แก่ชาติเต็มที่ คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้จัดตั้งขึ้นพร้อมกันกับ "คณะกรรมการบริหารแรงงาน" ซึ่งเป็นหน่วยงานฝ่ายบริหาร เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2504[10]

---

[9] โปรดพิจารณาประกอบใน Bureau of Labor Statistics, United States Department of Labor, *The Forecasting of Manpower Requirements* (Washington: U.S. Government Printing Office, 1963), pp. 3-4.

[10] คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ "เอกสารหมายเลข 16: สรุปเรื่องงานพัฒนากำลังคนของประเทศเท่าที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน", หน้า 1-6 (โรเนียว)

กรรมการทั้งสองคณะได้ศึกษาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับภาวะแรงงานในประเทศไทย เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไขปัญหาแรงงาน โดยได้ติดต่อประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง เพื่อร่วมกันพิจารณาและจัดทำรายงานเบื้องต้นเกี่ยวกับภาวะและปัญหาแรงงานในประเทศไทยเสนอต่อคณะรัฐมนตรี การวิเคราะห์ตัวเลขจากผลการสำรวจกำลังในประชากร ปี 2503 การสำรวจการมีงานทำ การหางานและการศึกษาต่อของผู้สำเร็จอาชีวศึกษาประจำปีการศึกษา 2503 และ 2504 การวางโครงการจำแนกประเภทอาชีพ การตรวจสอบความต้องการใช้แรงงานในวงราชการพลเรือนและความต้องการใช้แรงงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ

ในรายงานเบื้องต้นที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติได้เสนอขอให้รัฐบาลประกาศนโยบายแรงงานแห่งชาติ ขอให้รัฐบาลกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติให้แน่นอน ในการนี้ได้ขอให้ยกเลิกคณะกรรมการอื่น ๆ ที่ทำงานซ้อนกันเสีย ขอให้พิจารณาจัดตั้งสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ ขอให้เริ่มงานด้านประเมินแรงงานเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นภาวะระหว่างคนกับงานในประเทศไทยโดยชัดแจ้ง กับเสนอขอให้เริ่มงานด้านการฝึกช่างฝีมือขึ้นในสถานประกอบการโดยเร็ว เพื่อให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างแรงงานมีฝีมือและเพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการว่างงานด้วย[11]

คณะรัฐมนตรียังมิได้ลงมติเป็นประการใด แต่ได้มอบให้สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติร่วมกันกับกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งเป็นฝ่ายริเริ่มงานมาก่อน พิจารณากำหนดการดำเนินการทางด้านพัฒนากำลังคน ซึ่งในที่สุดได้แบ่งออกเป็น 4 ประการคือ (1) การรวบรวมสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับแรงงาน (2) การวางแผนพัฒนาทรัพยากรแรงงานหรือกำลังคน (3) การฝึกและอบรมอาชีพ และ (4) การบริหารแรงงาน พร้อมกันก็ได้มีการเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่ควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในงานแต่ละแขนง คณะรัฐมนตรีก็ยังมิได้ลงมติเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไรอีก จนกระทั่งวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2506 สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจึงได้เสนอ "โครงการความช่วยเหลือเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนากำลังคน"[12] ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอ

---

11 *Ibid.*

12 สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, "เอกสารที่ 6: การจัดตั้งส่วนราชการเพื่อดำเนินงานพัฒนากำลังคน", หน้า 1-7 (โรเนียว)

รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกาให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย

โครงการนี้นับว่าได้รับความสนับสนุนทั้งจากรัฐบาลไทยและสหรัฐเป็นอย่างดี โดยให้เริ่มดำเนินการได้นับตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2506 เป็นต้นมา ทั้งนี้ สหรัฐอเมริกาได้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยเป็นระยะเวลาประมาณ 8 เดือน ได้เริ่มงานวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและแรงงานของประเทศไทย งานพยากรณ์แนวโน้มของกำลังคนเปรียบเทียบกับความต้องการใช้กำลังคนในอนาคต และงานวางระเบียบวิธีการ (methodology) เกี่ยวกับการประเมินแรงงานและการวางแผนพัฒนากำลังคนสำหรับประเทศไทย เป็นที่ตกลงกันว่าคณะผู้เชี่ยวชาญและคณะผู้อำนวยการร่วมฝ่ายไทยจะได้ร่วมกันเสนอข้อแนะต่อรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการพัฒนางานด้านนี้ให้ได้ผลจริงจังอีกทั้งสามารถดำเนินการสืบต่อไปได้ในอนาคตด้วย

ข้อเสนอแนะที่สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้จัดทำขึ้นใหม่เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้จัดตั้งส่วนราชการรับผิดชอบในการนี้ มีดังนี้ คือ[13]

งานพัฒนากำลังคน แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับชาติ กับระดับรองอื่นๆ

ในระดับชาติ ควรจะจัดตั้งหน่วยราชการอันเป็นแหล่งกลางในการวางแผนกำลังคนเรียกว่า "คณะอนุกรรมการพัฒนากำลังคน" ในฐานะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ขยายหน่วยงานในสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ขึ้นเป็น "ส่วนประเมินและพัฒนากำลังคน" เพื่อให้เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะอนุกรรมการชุดนี้

ส่วนในระดับรองอื่นๆ ได้แบ่งออกดังนี้ คือ

(1) งานด้านรวบรวม ศึกษาและวิเคราะห์สถิติและข้อมูล ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติและหน่วยราชการอื่นๆ เช่น กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งในปัจจุบันมีหน้าที่เฉพาะในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์อยู่เสมอแล้ว

(2) งานด้านแรงงาน ให้ขยายหน่วยราชการของส่วนแรงงานขึ้นเป็นกรมแรงงาน เพื่อสามารถรับผิดชอบรวบรวมกิจกรรมเกี่ยวกับแรงงานมาไว้แต่เพียงแห่งเดียว

(3) งานด้านการศึกษา ฝึกฝนและอบรม เป็นหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี (สำ

---

13 *Ibid.*

หรับมหาวิทยาลัย ) กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงาน ก.พ. กรมแรงงาน โดยมีสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นผู้ควบคุมนโยบายและผู้ประสานงาน

แผนงานเหล่านี้กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาและดำเนินงานในขั้นต้น การวิเคราะห์เรื่องนี้จึงยังกระทำกันไม่ได้ แต่ก็ควรถือว่าเป็นนิมิตดีอย่างหนึ่งที่รัฐบาลในปัจจุบันได้เริ่มงานทางด้านนี้แล้ว

อนึ่งในระหว่างที่กำลังพิจารณาข้อเสนอดังกล่าวอยู่ ทางราชการบางแห่งเช่น กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นความสำคัญและความจำเป็นอันรีบด่วน จึงได้มีการจัดตั้ง "กองพัฒนากำลังคน" ขึ้นในสำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยได้กำหนดให้กองนี้เป็นศูนย์กลางของกิจกรรมทั้งหลายที่เกี่ยวกับกำลังคนในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กล่าวคือ เป็นผู้สำรวจกำลังคนและความต้องการกำลังคน พยากรณ์และวางแผนกำลังคน ปรับปรุงจำนวนและคุณภาพของกำลังคนและอื่นๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามโครงการของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติทั้งในปัจจุบันและในอนาคต[14] ส่วนทางด้านกระทรวงมหาดไทย ก็กำลังตระเตรียมงานขั้นต้นอยู่

## บทที่ 3

### วิธีการพัฒนากำลังคน

เมื่อได้ทราบถึงหลักและความมุ่งหมายของการพัฒนากำลังคน ว่าเพื่อที่จะให้เป็นปัจจัยสำคัญในอันที่จะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติการตามแผนพัฒนาประเทศได้สำเร็จลุล่วงไปตามเป้าหมายแล้ว ในตอนต่อไป จะได้พิจารณาถึงรายละเอียดของกรรมวิธีของการพัฒนากำลังคนให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว โดยจะได้พิจารณาทั้งการพัฒนาตามแผนในระดับชาติ และปฏิบัติการในระดับอื่น ๆ ทั้งนี้จะแบ่งออกเป็น 5 หัวข้อสำคัญ ดังต่อไปนี้

---

[14] สำนักงานวิชาการและวางแผน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ, "อำนาจหน้าที่ของกองพัฒนากำลังคน" (โรเนียว)

1. การพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณ
2. การพัฒนากำลังคนในด้านการศึกษา
3. การพัฒนากำลังคนในด้านสุขวิทยาและการอนามัย
4. การสร้างขวัญให้แก่กำลังคน
5. การสร้างกำลังคนให้เป็นผู้นำ

อย่างไรก็ตาม ขอชี้แจงเสียก่อนว่ากิจกรรมทั้ง 5 ประการนี้มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด แต่ละอย่างมีความสำคัญในอันที่จะเพิ่มพูนสมรรถภาพและประสิทธิภาพให้แก่กำลังคนทั้งสิ้น ในบทที่ 3 นี้จะได้กล่าวถึงการพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณโดยเฉพาะ ส่วนวิธีการพัฒนากำลังคนในหัวข้ออื่น ๆ ก็จะได้เสนอในบทต่อ ๆ ไป ตามลำดับ

## การพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณ

### ประชากรกับกำลังคน

หลักการสำคัญประการหนึ่งมีอยู่ว่า การที่จะวินิจฉัยความสามารถของประชาชนพลเมืองว่าจะมีส่วนช่วยเหลือและส่งเสริมการพัฒนาประเทศได้เพียงไรนั้น มิได้อยู่ที่จำนวนพลเมืองทั้งหมดของประเทศซึ่งจะมีมากน้อยเท่าใด แต่ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรผู้ทำงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่กับการผลิตของประเทศ หรือผู้ซึ่งได้มีส่วนทำให้ปริมาณการผลิตของประเทศเพิ่มขึ้น ดังนั้นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณก็คือ การเพิ่มอัตราส่วนของผู้ที่จะสามารถเป็นกำลังผลิตให้มากขึ้นเท่าที่จะทำได้[1]

อาดัม สมิธ เชื่อว่าแรงงานนี้ถ้ายิ่งมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อาจช่วยให้ตลาดขยายกว้างขวางออกไปและเป็นผลทำให้การแบ่งงานในการผลิตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เมื่อการแบ่งงานมีประสิทธิภาพ ผลิตผลก็เพิ่มขึ้นและรายได้ของประชากรแต่ละคนก็เพิ่มตามไปด้วย อัตราส่วนระหว่างประชากรทั้งหมดของประเทศกับกำลังคนนั้น มีส่วนทำให้จำนวนผลิตผลของประเทศแตกต่างกันไปด้วย ตัวอย่างเช่นเมื่อปี ค.ศ. 1940 อำนาจในการผลิตต่อคนของเดนมาร์คสูงกว่าของคิวบาและชิลีถึง 50% ทั้งนี้ก็เพราะเหตุว่ากำลังคนของเดนมาร์คมีอยู่ถึง 51% ของจำนวนประ

[1] Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), pp. 23-24.

ชากรทั้งหมด แต่ของคิวบาและชิลีมีอยู่เพียง 34% และ 32% ตามลำดับเท่านั้น[2] ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอีกอย่างหนึ่งก็คือในระยะเวลาที่ประเทศมีกำลังคนในอัตราต่ำ รายได้ถัวเฉลี่ยต่อบุคคลก็ต่ำลงไปด้วย กล่าวคือในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1940 รายได้ถัวเฉลี่ยต่อคนของอเมริกาสูงกว่าเมื่อปี ค.ศ. 1850 ทั้งนี้เป็นเพราะในปี ค.ศ. 1940 อเมริกามีกำลังคน 41% ของจำนวนประชากร ส่วนในปี ค.ศ. 1850 มีเพียง 30% เท่านั้น[3]

ปัญหาสำคัญที่ประเทศซึ่งกำลังพัฒนาเผชิญอยู่เกี่ยวกับเรื่องนี้ก็คือ อัตราการเพิ่มของพลเมืองซึ่งอยู่ในระดับสูง จนบางประเทศอัตราการเพิ่มของผลิตผลรวมนั้นไม่เพียงพอที่จะนำมาเลี้ยงดูประชากรของประเทศตนเองเลย ประเทศที่กำลังประสบปัญหาดังกล่าวที่เห็นได้ชัดก็คือประเทศอินเดียและประเทศจีน

การที่อัตราการเกิดของประชากรสูงและการสามารถอยู่รอดชีวิตได้เป็นเปอร์เซนต์สูงขึ้นเป็นข้อเท็จจริงที่สืบเนื่องมาจากความก้าวหน้าทางการแพทย์ ทางเกษตร และทางอุตสาหกรรม นักเศรษฐศาสตร์ปัจจุบันยอมรับว่า โดยทั่วไปหากถือเอาการประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ๆ การสะสมทุนหรือการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นสิ่งที่ช่วยให้สามารถรักษาระดับการเพิ่มของผลิตผลรวมของชาติในระยะยาวได้แล้ว อัตราเพิ่มของประชากรก็อาจเป็นสิ่งกระทบกระเทือนต่ออัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติต่อบุคคลเช่นเดียวกัน[4] เพราะผลผลิตรวมของชาตินั้น แม้อาจจะเพิ่มขึ้นได้เสมอในอัตราสูง แต่ถ้าประเทศนั้นมีอัตราเพิ่มของพลเมืองสูงตามมาอีก อัตราส่วนเฉลี่ยของผลิตผลรวมของชาติต่อบุคคลก็จะไม่เพิ่มขึ้นเลย และการที่จะยกระดับความเป็นอยู่หรือมาตรฐานการครองชีพของประชาชนย่อมทำได้ยากมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ประชากรมีจำนวนมากและได้สัดส่วนกับพื้นที่ของประเทศก็ยังคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติอยู่เหมือนกัน เพราะจะได้ช่วยกันนำเอาทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นที่มีอยู่ออกมาใช้ให้กว้างขวางมากที่สุด และเพราะว่าปัญหาประชากรยังเชื่อมโยงไปถึงเรื่องการเมืองการทหาร การศึกษา การสาธารณสุข โภชนาการและอื่น ๆ อีกด้วย ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจึงสมควรนำไปคิดอย่างรอบคอบก่อนที่จะพิจารณาวางนโยบายและดำเนินการ

---

2 H.F. Williamson and J.A. Buttrich, *Economic Development: Principles and Patterns* (New York: Prentice-Hall, 1961), p. 68.

3 *Ibid.*

4 Buchanan and Ellis, *op. cit.*, p. 114.

"มีหลายประเทศ เช่น คานาดา เบลเยี่ยม มีกำลังผลิตสูง ประชากรมีคุณภาพเด่น มีรัฐบาลและการบริหารเยี่ยม มีทรัพยากรมากมาย แต่มีคนน้อย ไม่สามารถเป็นประเทศมหาอำนาจได้ ส่วนประเทศมหาอำนาจ อาทิ สหรัฐ รัสเซีย อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ญี่ปุ่นนั้น มีประชากรจำนวนกว่า 40 ล้านคนขึ้นไปทั้งนั้น[5]

## ปัญหาเกี่ยวกับกำลังคนในประเทศไทย

จากสถิติที่ได้จากการสำรวจสำมะโนประชากรในประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ. 2453 เป็นต้นมาจนถึงการสำรวจครั้งสุดท้ายเมื่อปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีจำนวนประชากรทั้งหมดและจำนวนที่เพิ่มขึ้นแต่ละครั้งดังนี้[6]

| พ.ศ. | จำนวนประชากรทั้งหมด | จำนวนที่เพิ่มขึ้น | เปอร์เซนต์ |
|---|---|---|---|
| 2453 | 8,149,487 | – | – |
| 2462 | 9,207,355 | 1,057,868 | 13 |
| 2472 | 11,506,207 | 2,298,852 | 25 |
| 2480 | 14,464,105 | 2,955,898 | 25.7 |
| 2490 | 17,442,689 | 2,978,528 | 20.6 |
| 2499 | 22,811,701 | 5,369,012 | 30.78 |
| 2503 | 25,519,965 | 2,708,264 | 11.87 |

จากตัวเลขเหล่านี้จะเห็นได้ว่า การเพิ่มของประชากรในประเทศไทยมีอัตราสูงโดยเฉลี่ยประมาณ 20–30% ทุกรอบ 10 ปีหรือประมาณ 2–3% ต่อปี หรือกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงลงไปก็คือว่า ในปี พ.ศ. 2503 อัตราการเพิ่มของพลเมืองของประเทศไทยเป็นร้อยละ 2.9 ต่อปี และเมื่อเร็ว ๆ นี้ จากคำแถลงการณ์ของนายบุญชนะ อัตถากร รองเลขาธิการ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติว่า อัตราส่วนนี้ได้ทวีสูงขึ้นจนถึง 3.1% ต่อปีแล้ว[7] ซึ่งนับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ[8] อย่างไรก็ตาม หากนำมาเปรียบเทียบกับจำนวนเนื้อที่

---

[5] จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำกล่าวเปิดการสัมมนาทางวิชาการเรื่องประชากรของประเทศไทย", *ข่าวสภาวิจัยแห่งชาติ*, ฉบับพิเศษ (เมษายน 2506), หน้า 11

[6] คณะกรรมการวิจัยสาขารัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ สภาวิจัยแห่งชาติ, *รายงานการวิจัยปัญหาการเพิ่มประชากรของประเทศไทย*, หน้า 38 (โรเนียว)

[7] บุญชนะ อัตถากร, "การศึกษากับการอาชีพ", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 10 (13 กรกฎาคม 2506), หน้า 28

[8] เพราะในระยะ 10 ปีที่แล้วมา ประชากรในเอเชียเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยร้อยละ 2.2 ต่อปี ส่วนประชากรในภาคอื่นนอกจากเอเชียยิ่งมีอัตราเพิ่มน้อยกว่า คือ เพียงร้อยละ 1.6 ต่อปีเท่านั้น

ทั้งหมดของประเทศไทยแล้ว ในปัจจุบันความหนาแน่นของประชากรในประเทศไทยคิดถัวเฉลี่ยทั้งประเทศก็ตกประมาณ 51 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรเท่านั้นซึ่งยังเบาบางอยู่เป็นอันมาก ดังนั้น ฯพณฯ อดีตนายกรัฐมนตรีจึงได้กล่าวว่า "กล่าวตามที่จริงแล้ว สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันนี้ หรือในขณะนี้ ยังไม่มีปัญหาร้ายแรงอะไรเกี่ยวกับเรื่องประชากรแต่อย่างใดเลย แต่เพื่อไม่เป็นการประมาท เพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับอนาคตของชาติ เราก็จำเป็นจะต้องสนใจไว้เพื่อมิให้สายเกินการไป"[9]

จำนวนประชากรทั้งหมดในปี พ.ศ. 2503 เป็นจำนวนกำลังคนที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจและที่ไม่ได้ทำแต่ถือว่าอยู่ในจำพวกที่เป็นแรงงาน (Labor Force) ด้วย ดังนี้[10]

| ประเภทงาน | เพศชาย คน | เพศหญิง คน | รวม คน | ร้อยละ |
|---|---|---|---|---|
| การกสิกรรม การป่าไม้ การล่าสัตว์ และการประมง | 5,576,062 | 5,758,320 | 11,334,382 | 81.91 |
| การเหมืองแร่ | 22,114 | 7,454 | 29,568 | 0.21 |
| อุตสาหกรรมการผลิต | 293,820 | 177,207 | 471,027 | 3.40 |
| การก่อสร้าง | 62,499 | 6,314 | 68,813 | 0.50 |
| การไฟฟ้า แก๊ส ประปา และการสุขาภิบาล | 14,741 | 794 | 15,535 | 0.11 |
| พาณิชยกรรม | 363,303 | 416,601 | 779,904 | 5.64 |
| การขนส่ง คลังสินค้า และการคมนาคม | 156,833 | 9,106 | 165,939 | 1.20 |
| บริการต่าง ๆ | 458,260 | 197,011 | 655,271 | 4.74 |
| อื่น ๆ | 158,980 | 92,685 | 251,665 | 1.82 |
| ผู้ที่ไม่เคยทำงานมาก่อน | 38,184 | 26,696 | 64,880 | 0.47 |
| รวม[11] | 7,144,796 | 6,692,188 | 13,836,984 | 100.00 |

[9] จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, *op. cit.*, หน้า 9

[10] สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *รายงานการสำรวจสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503*, หน้า 44-50

[11] (1) ในรายงานสำรวจของไทยฉบับนี้ได้ถือเอาว่า บุคคลที่ทำงานในเชิงเศรษฐกิจมีอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไป
(2) จำนวนผู้ประกอบอาชีพต่าง ๆ ในตารางนี้ รวมทั้งผู้เคยมีอาชีพแต่ปัจจุบันกำลังว่างงาน จำนวนชาย 14,573 คน หญิง 8,801 คนด้วย

หากสังเกตดูจากตัวเลขที่ปรากฏในตารางข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า จำนวนคนทำงานในประเทศไทยมีอยู่ 13 ล้านคนเศษจากจำนวนประชากรทั้งหมด 25 ล้านคนเศษ หรือประมาณครึ่งหนึ่ง อันเป็นอัตราส่วนที่ต่ำและเป็นภาระหนักเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ กล่าวคือ[12]

ใน ประเทศไทย คนทำงาน 10 คน จะต้องเลี้ยงเด็ก 9 คน

,, ประเทศญี่ปุ่น ,, 10 ,, ,, 5 ,,

,, สหราชอาณาจักร ,, 10 ,, ,, 4 ,,

ต่อไป หากว่าอัตราการเกิดของประชากรในประเทศไทยไม่ลด พยากรณ์ว่าใน 20 ปีข้างหน้า อัตราส่วนเปรียบเทียบจะกลายเป็นดังนี้[13]

ใน ประเทศไทย คนทำงาน 10 คน จะต้องเลี้ยงเด็ก 9 1/3 คน

,, ประเทศญี่ปุ่น ,, 10 ,, ,, 4 ,,

,, สหราชอาณาจักร ,, 10 ,, ,, 3 1/2 ,,

แม้คนทำงานจำนวน 13 ล้านกว่าคนที่กล่าวถึงก็หาได้เป็นกำลังคนที่ได้พัฒนาอย่างพอเพียงแต่อย่างไรเลยไม่ ช่องโหว่ในเรื่องสมรรถภาพของกำลังคนนอกจากนี้แล้ว ก็ได้แก่คนที่ไม่เคยทำงานอีก 0.47% และคนที่กำลังหางานทำอยู่อีกจำนวนหนึ่งด้วย

สภาวการณ์การใช้กำลังคนในประเทศไทย ซึ่งนำปัญหาดังกล่าวมามีอยู่หลายประการ เช่น

ปัญหาประการแรก ก็คือว่า 81.91% ของแรงงาน (Labor Force) ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม จากการสำรวจการประกอบอาชีพทางเกษตรกรรมนั้น ชาวไทยปลูกข้าวปีละครั้ง ใช้เวลาทำนาทั้งสิ้นเพียง 191 วันต่อหนึ่งปี[14] หรือประมาณเพียงครึ่งหนึ่ง ซึ่งหมายความว่าเกษตรกรไทยมีเวลาว่างปีละ 174 วันนอกฤดูการทำนา ซึ่งชาวนาส่วนมากมิได้ใช้เวลาอันมีค่าเหล่านี้ไปประกอบอาชีพเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้นในทางอื่น ๆ อีก[15] ซ้ำบางพวกกลับมัวสุมกับการเล่นการ

---

[12] Halvor Gille และ น.ส. ทิพย์ ชโลธร, "อนาคตทัศนะทางประชากรศาสตร์สำหรับประเทศไทย", *ข่าวสภาวิจัยแห่งชาติ*, ฉบับพิเศษ (เมษายน 2506), หน้า 25

[13] *Ibid.*

[14] ลักษณะอย่างนี้ย่อมมีอยู่ทั่วไปในประเทศที่ด้อยพัฒนา โปรดดู Buchanan & Ellis, *op. cit.*, p. 24.

[15] คณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ, *รายงานเบื้องต้นว่าด้วยภาวะและปัญหาแรงงานโดยทั่วไปในประเทศไทย*, หน้า 11 (โรเนียว)

พนัน บางพวกเอาเวลาเหล่านี้ไปซ่อมแซมเครื่องมือเครื่องใช้และอาคารบ้านเรือนของตน บางพวกใช้เวลาออกไปจับปูจับปลาหาผักเพื่อนำมาทำเป็นอาหารเลี้ยงท้องไปวันหนึ่ง ๆ บางพวกก็ทำงานเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เป็นล่ำเป็นสัน เหตุการณ์เหล่านี้ทำให้กำลังคนของประเทศไทยเป็นจำนวนมากต้องสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ ทำให้รายได้ถัวเฉลี่ยของประชากรชาวไทยต่ำลงและท้ายที่สุดทำให้วงการเศรษฐกิจของประเทศซบเซา

ปัญหาประการที่สองได้แก่ การทำงานต่ำระดับ (Under-employment) ซึ่งยิ่งทำให้สภาพการทำงานของเกษตรกรในชนบทที่ด้อยสมรรถภาพอยู่แล้วยิ่งด้อยลงไปอีก กล่าวคือ แม้ในฤดูการทำนา ก็ยังใช้กำลังงานไม่เต็มที่ เพราะชาวไทยนิยมทำงานกันแบบครอบครัว ไม่ว่าครอบครัวของตนจะมีคนอยู่กี่คน ไม่ได้คำนึงว่าพื้นที่นามีอยู่เท่าไร นา 10 ไร่อาจจะทำกันเพียง 2-3 คนก็พอ แต่ทำกันถึง 7-8 คน เป็นต้น จำนวนคนที่เกินนั้นกล่าวได้ว่าเป็นกำลังคนที่ไม่จำเป็น การทำงานขนิดคนมากกว่างานเช่นนี้ทำให้อัตราเฉลี่ยของรายได้ของชาวนาน้อยลงไป หากบุคคลพวกที่เกินนี้จะหันไปประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อหารายได้มาจุนเจือครอบครัวเพิ่มขึ้นก็จะเป็นผลดีแก่ตัวเองและแก่ประเทศชาติด้วย เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าชาวชนบทได้รับการศึกษาและการอบรมน้อย เป็นแรงงานหรือกำลังคนที่อยู่ในจำพวกไร้ฝีมือ (Unskilled labor) บางคนอาจจะไม่มีนิสัยขี้เกียจ แต่สภาพแวดล้อมบังคับให้เป็นไปเช่นนั้น ประเทศไทยจึงมีลักษณะคล้ายคลึงกับประเทศล้าหลังทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ของโลก[16]

การทำงานต่ำระดับประเภทอื่น ๆ ยังมีอยู่อีกมากในประเทศไทย เช่นในเรื่องที่เกี่ยวกับวัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี อาทิ สภาพแวดล้อมทางสังคม (Socio-cultural environment) เช่นครอบครัวของไทยเป็นแบบ Extended Family ซึ่งทำให้ขอผูกพันระหว่างครอบครัวเดิมกับลูกหลานมีมาก แทนที่ต่างคนจะขาดออกจากกัน และต่างประกอบอาชีพอย่างเป็นอิสระกลับรวมกันอยู่หรือคอยพึ่งพาอาศัยผลประโยชน์จากญาติผู้ใหญ่เป็นผู้อุปถัมภ์อยู่เรื่อยไป ความเชื่อถือในวงสังคม (Social Myth) อย่างอื่น ๆ ก็มีมาก เช่น มีการใช้เวลาไปในทางประกอบพิธีกรรมต่าง ๆ อยู่เป็นอันมาก ซึ่งแม้ในแง่ของสังคมย่อมเป็นสิ่งจำเป็นอยู่บ้าง แต่ในแง่ของเศรษฐกิจแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการเสียแรงงานไปเปล่า ๆ อย่างหนึ่งได้ นอกจากนี้ก็มีปัญหาเกี่ยวกับเทคนิคในการประกอบการเกษตรเป็นต้น

---

16 *Op. cit.*

ปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาในอันดับต่อไปที่พาให้รายได้ถัวเฉลี่ยต่อคน (Per capita income) ของประชากรชาวไทยต่ำลงอีกก็คือ จำนวนแรงงานที่ประกอบอาชีพโดยมิได้รับค่าจ้าง ซึ่งจากตารางที่นำมาประกอบข้างท้ายนี้จะเห็นได้ว่า ในจำนวนแรงงานทั้งสิ้น 13,836,984 คน เป็นแรงงานที่มิได้รับค่าจ้างเลย 7,982,836 คน[17] เป็นหญิงมากกว่าชายคือ เป็นหญิงจำนวน 5,470,169 คน และเป็นชายจำนวน 2,512,667 คน การที่ไม่ได้รับค่าจ้างทำให้อำนาจการซื้อไม่มี

| | เป็นนายจ้าง | ทำงานส่วนตัว | เป็นลูกจ้างรัฐ | เป็นลูกจ้างอื่นๆ | ทำงานโดยไม่ได้ค่าจ้าง | ไม่ทราบรายละเอียด |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ผู้ชาย | 36,362 | 3,341,963 | 423,384 | 775,028 | 2,512,667 | 17,208 |
| ผู้หญิง | 7,238 | 742,829 | 66,068 | 368,206 | 5,470,169 | 10,982 |
| รวม | 43,600 | 4,084,792 | 489,452 | 1,143,234 | 7,982,836 | 28,190 |

เมื่อได้ศึกษาถึงสภาพการใช้กำลังคนในประเทศไทยตามลำดับมา คงจะเห็นได้ว่าบทบาทในระยะแรก ๆ ของรัฐบาลไทยที่สมควรจะนำมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในเรื่องนี้ได้อย่างเหมาะสมก็คือ พยายามขจัดแรงงานที่ไม่ได้รับเงินค่าจ้างจำนวน 7,982,836 คน หรือประมาณ 57.96% ของแรงงานทั้งหมดนี้ให้น้อยลงไป ซึ่งจะเป็นหนทางส่งเสริมให้รายได้ของประชาชาติสูงขึ้นได้อีกมาก นอกจากนี้ การจัดหางานให้แก่แรงงานส่วนเกิน (Surplus Labor) ตามที่กล่าวมา ก็จะเป็นทางนำมาซึ่งปริมาณการผลิตที่สูงขึ้นและเป็นการขยายอำนาจการซื้อให้กว้างขวางต่อไป

## การพัฒนาปริมาณกำลังคน

เป็นเรื่องที่อาจจะกระทำได้หลายวิธี โดยเชื่อมโยงกับการปรับปรุงคุณภาพของกำลังคนซึ่งจะได้นำมากล่าวต่อไปในหัวข้อหน้าด้วย อาจจะกระทำเป็นโครงการเฉพาะหรือโครงการร่วมก็ได้ วิธีการที่สำคัญที่สมควรจะนำมากล่าวก็คือ การพัฒนาชุมชนหรือการพัฒนาท้องถิ่น การสหกรณ์ การส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรมและธุรกิจ การขยายตลาดการค้า การ

[17] สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *op. cit.*

เพิ่มผลิตผลทางเกษตรกรรม การแนะแนวอาชีพ (Vocational Guidance & Counselling) การจัดหางาน (Employment Service) การอพยพแรงงาน (Migration) และการสร้างงานขึ้นใหม่เป็นต้น วิธีการเหล่านี้ล้วนแต่เป็นวิธีการที่ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาใช้ในการพัฒนาประเทศจนสำเร็จลุล่วงไปแล้วเป็นอันมาก[18]

ในประเทศไทยเอง วิธีการเหล่านี้กำลังได้รับการเอาใจใส่จากรัฐบาลอยู่แล้วเป็นอันมาก ดังจะทราบได้จากเรื่องราวโดยสังเขปบางเรื่อง คือ

(1) การพัฒนาท้องถิ่น เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการพัฒนากำลังคน เพราะเป็นวิธีการที่จะส่งเสริมให้ประชาชนได้รู้จักประกอบสัมมาอาชีพ และหารายได้มาเลี้ยงครอบครัวด้วยวิธีการต่าง ๆ มากขึ้น แทนที่จะจำเจอยู่กับการประกอบอาชีพทางกสิกรรมแบบเก่า ๆ และด้วยการทำงานอย่างไม่สม่ำเสมอและแบบเฉื่อยชา

การพัฒนาท้องถิ่นนับว่าเป็นโครงการร่วมที่ครอบคลุมกิจการงานหลายอย่างหลายสาขา กล่าวคือ รัฐบาลจัดให้มีพัฒนากรมีหน้าที่รับผิดชอบออกไปช่วยเหลือแนะนำประชากรให้รู้จักการประกอบอาชีพ รู้จักช่วยตัวเอง พยายามกระตุ้นเตือนให้ประชาชนเป็นฝ่ายริเริ่มก่อน ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงานและการสร้างสาธารณสมบัติอันเป็นประโยชน์ส่วนรวมในท้องที่ ให้ประชาชนร่วมกันสละแรงงานสร้างสิ่งที่ยั่งยืนถาวร เพื่อจะได้ร่วมกันใช้ให้บังเกิดประโยชน์แก่การประกอบอาชีพ อบรมผู้นำท้องถิ่นซึ่งได้สรรหาขึ้นมาให้เป็นหัวแรงสำคัญในการปรับปรุงท้องที่และเพื่อจะได้เป็นผู้นำประชาชนมาทำงานร่วมกับพัฒนากรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายวิชาการอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้รัฐจะช่วยเหลือสนับสนุนในทางวิชาการ จัดหาอุปกรณ์และวัสดุหรือเงินทองเท่าที่จำเป็นมาสมทบแรงงานที่ประชาชนพร้อมใจกันสละ เป็นต้น[19]

กิจกรรมของการพัฒนาท้องถิ่นบางอย่าง คือ ในด้านการเกษตรได้แก่การมุ่งนำเอาแบบ

---

[18] แนวความคิดในการพัฒนาการท้องถิ่น กำเนิดเมื่อ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ที่ประเทศอังกฤษ ปัจจุบันงานเขนงนี้ได้เป็นที่ยอมรับและนำไปใช้กันอย่างกว้างขวางมาก แต่การเรียกชื่อนั้นแตกต่างกันอยู่ เช่น ซีลอนเรียกว่า "การพัฒนาการชนบท" (Rural Development), UNESCO เรียกว่า "มูลสารศึกษา" (Fundamental Education) พม่าและจีนเรียก Mass Education ปากีสถานเรียกว่า "โครงการพัฒนาการเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในชนบท"

[19] ส่วนพัฒนาการท้องถิ่น กรมมหาดไทย, *รายงานประจำปี 2503 โครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ* (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2504), หน้า 14-16

รักษาดินที่ดีกว่ามาใช้ นำแบบของการทำไร่นาและการเลี้ยงดูสัตว์ที่ดีกว่าที่เป็นอยู่มาใช้ ในด้านการอนามัย ได้แก่การส่งเสริมการสุขาภิบาล โดยจัดให้มีน้ำบริโภค การสุขวิทยา การสงวัสดิการของแม่และเด็กให้ดีขึ้น ในด้านการศึกษา ได้แก่การส่งเสริมให้เด็กรู้หนังสือ ให้การศึกษาแก่ผู้ใหญ่ที่ไม่รู้หนังสือ ขยายและปรับปรุงสถานที่เล่าเรียนสำหรับเด็กให้ดีและเพียงพอ นอกจากนี้การพัฒนาการท้องถิ่นยังมุ่งที่จะนำเอาวิชาการสาขาต่างๆ มาใช้ให้บังเกิดประโยชน์แก่ประชาชนให้มากที่สุดด้วย[20] กล่าวโดยสรุป การพัฒนาท้องถิ่นเป็นการพัฒนากำลังคนให้มีความรอบรู้และมีทัศนคติที่กว้างขวางเพื่อจะได้สามารถประกอบอาชีพที่มีรายได้สูง อันจะเป็นการเพิ่มกำลังผลิตและอำนาจการซื้อให้ทวีสูงขึ้นตามความมุ่งหมายของการพัฒนาประเทศ[21]

โครงการพัฒนาท้องถิ่นกำเนิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2499 เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการให้ถือเอาโครงการพัฒนาการท้องถิ่นเป็นโครงการของชาติ[22] ได้เริ่มงานทดลองตามโครงการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 จนกระทั่งในปัจจุบันนี้ได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยได้เปิดเขตพัฒนาการตามโครงการชาติ (single worker project) เป็นจำนวน 360 เขต เขตพัฒนาคลุมเต็มทั้งอำเภอ (area coverage project) 18 เขต และตามโครงการต่อไปจะพยายามเปิดเขตพัฒนาอำเภอให้คลุมเนื้อที่ประมาณ 60% ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเต็ม 100% ในสี่จังหวัดภาคใต้ โดยกำหนดโครงการขั้นแรกไว้ 6 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2504-2509 นอกจากนี้ ก็ได้มีกรมการพัฒนาชุมชนซึ่งรัฐบาลได้ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานนี้โดยเฉพาะ กำลังดำเนินงานตามโครงการประกอบหลายโครงการ เป็นต้นว่าโครงการจัดตั้งศูนย์ช่วยเหลือทางวิชาการพัฒนาการท้องถิ่นของ สปอ. ที่อุบล และอีก 1 แห่งที่จังหวัดยะลา โครงการจัดโสตทัศนูปกรณ์ โครงการส่งเสริมเผยแพร่ความรู้ด้านพัฒนาการท้องถิ่น ฯลฯ[23]

---

[20] สาย หุตะเจริญ, *คำบรรยายพัฒนาการท้องถิ่น* (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2504), หน้า 4-5

[21] "การวางผังและการบริหารโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติ", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 20 (23 กันยายน 2504), หน้า 21-24

[22] สุวรรณ รื่นยศ, "การพัฒนาการท้องถิ่น", *วารสารพัฒนาการท้องถิ่น*, เล่มที่ 1, ตอนที่ 1 (สิงหาคม 2502), หน้า 9

[23] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ*, เล่ม 3 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2505), หน้า 97-110

ส่วนทางราชการทหารก็ได้เข้ามาร่วมมือช่วยเหลือโดยจัดตั้งหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ถึง 3 หน่วยใหญ่ ๆ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและในภาคใต้และจะตั้งเพิ่มขึ้นอีกหลายหน่วยในไม่ช้านี้ เพื่อเร่งรัดให้การพัฒนาประเทศทางด้านนี้ดำเนินไปได้ดังเป้าหมาย

(2) สหกรณ์ที่ดิน เป็นวิธีหนึ่งของการพัฒนาท้องถิ่น เป็นการรวบรวมเอาราษฎรซึ่งมีที่ดินอยู่ในบริเวณใดบริเวณหนึ่งมารวมกันเข้าเป็นสมาคม มีเจ้าหน้าที่สหกรณ์คอยให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับปัญหาเรื่องน้ำ เรื่องการตระเตรียมที่ดิน เรื่องการเลือกพันธุ์ข้าวและพันธุ์พืชต่างๆ ปัจจุบันสหกรณ์ประเภทนี้มีอยู่หลายรูปในประเทศไทย เช่น สหกรณ์บำรุงที่ดิน สหกรณ์นิคม และสหกรณ์เช่าซื้อ โครงการเหล่านี้กำลังเป็นโครงการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2504-2509 เช่นกัน[24] โดยอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ

(3) การส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรม เป็นวิธีการสำคัญที่นักเศรษฐศาสตร์ในปัจจุบันหลายสำนักมีความเห็นพ้องต้องกันว่า ถ้าอยากให้ประเทศพัฒนาก้าวหน้าในด้านเศรษฐกิจและให้พลเมืองมีรายได้สูงแล้ว ก็จำเป็นจะต้องลดจำนวนกำลังคนที่เกี่ยวข้องกับงานเกษตรกรรมลง เพิ่มกำลังคนในงานอุตสาหกรรมให้มากขึ้น มีคำกล่าวว่า "ประเทศซึ่งไม่ได้ประกอบอุตสาหกรรมเองหวังได้ว่า จะสิ้นสุดลงด้วยการเป็นเมืองขึ้นของประเทศซึ่งมีการอุตสาหกรรมเจริญกว่า ประเทศอุตสาหกรรมเท่านั้นที่มีลักษณะแห่งความก้าวหน้า ความมั่งคั่งโภคทรัพย์ไม่ว่าจะเป็นในด้านกสิกรรมหรือเหมืองแร่จะไม่มีความหมายแก่ประเทศนั้นเลย หากว่าประเทศนั้นไม่รู้จักดัดแปลงสิ่งเหล่านั้น"[25]

การส่งเสริมการประกอบการอุตสาหกรรม เป็นวิธีที่จะสามารถถ่ายเทแรงงานส่วนเกินทางเกษตรกรรมมาเพิ่มปริมาณการผลิตในด้านอุตสาหกรรมเป็นอย่างดี และยังช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของราษฎรให้สูงขึ้น เพราะผู้ประกอบเกษตรกรรมมักเป็นกำลังคนที่ไม่มีฝีมือ (Unskilled labor) จึงมีรายได้ต่ำ ยิ่งกว่านั้นข้อกำกัดทางเกษตรกรรมก็มีมาก เป็นทางให้จำกัดการขยายกำลังอำนาจแห่งชาติในด้านอื่น ๆ ด้วย ดังนั้นคณะรัฐบาลในสมัยปฏิวัติจึงได้ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมและออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนทางอุตสาหกรรม พ.ศ. 2503 เพื่อปฏิวัติงานในด้านนี้เสียใหม่ให้กระฉับกระเฉงยิ่งขึ้น เพียงชั่ว

---

[24] *Ibid.*, หน้า 404-05 และ 437

[25] W. Brand, *The Struggle for a High Standard of Living* (Illinois: The Free Press, 1958), p. 132.

ระยะเวลาปฏิวัติมาได้ 5 ปี มีโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนถึง 29,662 โรง ซึ่งเมื่อก่อนการปฏิวัติมีอยู่เพียง 7,086 โรงเท่านั้น[26]

คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนได้ประกาศว่า นับแต่ 13 เมษายน 2502 จนถึงปลายปี 2506 นั้น มีผู้ที่ได้รับอนุมัติให้มาลงทุนประมาณ 270 ราย ยอดเงินทุนทั้งหมดรวมประมาณ 4,500,000,000 บาท ช่วยให้คนไทยมีงานทำประมาณ 40,000 คน[27] และเพื่อส่งเสริมการอุตสาหกรรมให้เป็นอาชีพของคนไทย ในขณะนี้ทางราชการกำลังดำริที่จะจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมขึ้นอีกอย่างหนึ่งด้วย

(4) การพัฒนางานในด้านเกษตรกรรม ถึงอย่างไรก็ตามความสำคัญของการเกษตรของประเทศไทยก็ยังอยู่ในอันดับแรก เพราะนอกจากประเทศไทยได้มีการประกอบอาชีพทางทำนาเป็นพื้นมาช้านาน จนเป็นสินค้าขาออกที่นำรายได้เข้ามาในประเทศเป็นอันดับหนึ่งแล้ว ยังเป็นเครื่องยังชีพของประชาชนพลเมืองของไทยเองด้วย การที่จะเปลี่ยนแปลงภาวะของประเทศให้เป็นสังคมอุตสาหกรรมและยึดเอาการอุตสาหกรรมเป็นหลักอย่างประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้ามากๆ นั้นจะเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะแรกๆของการพัฒนาประเทศ ด้วยเหตุนี้อาชีพทางเกษตรกรรมจึงยังคงเป็นอาชีพที่ต้องการกำลังคนจำนวนหนึ่งมาพัวพันอยู่ด้วย

เกษตรกรรมขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศและการหาตลาดเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้นหนทางที่จะปรับปรุงให้พลังงานทางด้านนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ก็คือ การปรับปรุงวิธีการผลิตให้ทันสมัย ช่วยเหลือแนะนำราษฎรให้มีความรู้ หาเครื่องมือและเครื่องใช้ในการประกอบการเกษตรตลอดจนจัดทำกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งราษฎรไม่สามารถจะกระทำได้ เช่น การชลประทาน และการนำเครื่องทุ่นแรงมาใช้ ในปัจจุบันรัฐบาลมีโครงการปรับปรุงการชลประทานของประเทศอยู่หลายโครงการ เช่น โครงการเขื่อนกั้นแม่น้ำพอง แม่น้ำพุง แม่แตง ลำตระคอง ลำพระเพลิง แก่งกระจาน แม่น้ำตานี และโครงการค้นหาคูน้ำ

---

[26] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505* (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 325 และ *ไทยรัฐ*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1224 (23 ตุลาคม 2506), หน้า 2

[27] *พิมพ์ไทย*, ปีที่ 17, ฉบับที่ 5663 (22 พฤศจิกายน 2506), หน้า 18

ในด้านการเพิ่มผลิตผลทางเกษตร ก็ได้วางแผนและตั้งคณะกรรมการพัฒนาขึ้นเรียกว่า "โครงการการจัดการเกี่ยวกับที่ดินและน้ำ" (Land and Water Management) มีแผนการช่วยเหลือราษฎรในด้านเครดิตการเกษตร การทำไร่ตัวอย่าง โครงการปลูกปอแก้ว ปอกระเจา การส่งเสริมการปลูกยางพันธุ์ดี การช่วยไถนาด้วยแทรกเตอร์และนวดข้าวด้วยเครื่องจักร เป็นต้น แผนและโครงการส่วนใหญ่เหล่านี้ได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติแล้ว[28]

ตั้งระยะไม่กี่ปีแห่งการปฏิวัติ ผลิตผลทางเกษตรของไทยได้มีแนวโน้มว่ากำลังเพิ่มขึ้นเป็นที่น่าพอใจแล้ว คือ เพิ่มขึ้นปีละ 6.1 เปอร์เซนต์ โดยเฉพาะข้าวเพิ่มขึ้นถึงปีละ 11 เปอร์เซนต์[29]

(5) การจัดหางานและการแนะแนวอาชีพ บทบาทของรัฐบาลไทยอีกประการหนึ่งก็คือ การดำเนินงานทางด้านการแนะแนวอาชีพและการจัดหางานของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ โครงการจัดหางาน พ.ศ. 2504-2509 มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้แรงงานที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มขึ้นของพลเมืองซึ่งมีประมาณปีละ 800,000 คนได้มีงานทำ ลดจำนวนคนว่างงานที่มีอยู่ เพื่อให้ประสานกับนโยบายทำงานเต็มอัตรา (Full employment) ในการพัฒนาการเศรษฐกิจ[30]

ในปี พ.ศ. 2504 ได้ช่วยเหลือให้คนมีงานทำจำนวน 6,514 คน ในปี 2505 จำนวน 8,713 คน นอกจากนี้ยังมีโครงการจัดบริการให้คำปรึกษาและแนะแนวอาชีพ พ.ศ. 2504-2509 เพื่อให้เยาวชนที่สำเร็จการศึกษาจากสถาบันต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปที่ประสงค์จะทำงานหรือฝึกหัดงาน แต่ไม่ทราบว่าตนควรจะฝึกงานหรือทำงานประเภทใด ได้ทำงานและเพื่อช่วยเหลือแนะนำให้ผู้มีอาชีพมีงานทำอยู่แล้ว มิต้องให้ออกจากงานหรือต้องเปลี่ยนงานบ่อย ๆ และอำนวยบริการให้บุคคลต่าง ๆ เลือกอาชีพโดยเหมาะสมกับความรู้ความสามารถ สามารถพัฒนาการทำ

---

[28] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505*, หน้า 318-22 และ "แผนเพิ่มผลผลิตทางเกษตร", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 4, ฉบับที่ 23 (14 ตุลาคม 2504), หน้า 28-29

[29] *ไทยรัฐ*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1235 (3 พฤศจิกายน 2506), หน้า 2

[30] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ*, หน้า 51-68

งานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฯลฯ ในปี พ.ศ. 2504 ได้ช่วยเหลือแนะแนวอาชีพให้แก่บุคคลต่าง ๆ เป็นจำนวน 5,355 ราย ปี พ.ศ. 2505 ช่วยเหลือไป 7,797 ราย นอกจากนี้กรมประชาสงเคราะห์ยังดำเนินงานตามโครงการอีกหลายโครงการ อาทิ โครงการฝึกและอบรมเด็กที่กระทำผิดอาญา โครงการฝึกอาชีพผู้ไร้งาน พ.ศ. 2505 โครงการสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง การสงเคราะห์หญิงไร้อาชีพ การสงเคราะห์บุคคลติดฝิ่นและเฮโรอิน โครงการส่งเสริมอาชีพและงานทางด้านนิคมสร้างตนเอง ซึ่งกรมประชาสงเคราะห์ตั้งใจว่าจะได้ขยายกิจการดังกล่าวนี้ให้กว้างขวางออกไปอีกในอนาคต[31]

การดำเนินงานของส่วนราชการหน่วยนี้ แม้จะมิได้กระทำตามแผนในระดับชาติ เพราะเหตุที่มิเคยมีมาแต่ก่อน แต่ก็เป็นแนวทางสำคัญที่จะเพิ่มกำลังผลิตที่เป็นประโยชน์แก่วงเศรษฐกิจของประเทศและอัตราถัวเฉลี่ยของรายได้ต่อบุคคลและรายได้ประชาชาติได้อีกมาก อาจจะกล่าวได้ว่า ส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์นี้ได้ช่วยพัฒนากิจการในด้านแรงงานหรือกำลังคนของประเทศมาเป็นเวลานาน แต่ได้ปรับปรุงแผนงานต่าง ๆ ได้ภายในงบประมาณอันจำกัดเท่านั้น

ประเทศไทยนับเป็นประเทศหนึ่งซึ่งกล่าวกันว่ามีความมั่งคั่งในเรื่องโภคทรัพย์อยู่ไม่น้อย แต่จากสถิติที่ได้มาจากหนังสือเล่มหนึ่ง ในปี ค.ศ. 1938 ประเทศไทยมีอัตราถัวเฉลี่ยของรายได้ประชาชาติต่ำที่สุด คือ เป็นประเทศที่ 69 ในจำนวน 69 ที่เขานำมากล่าว แต่ในปี ค.ศ. 1954 ประเทศไทยเขยิบฐานะขึ้นมาเป็นที่61 ในจำนวน73ประเทศ[32] ซึ่งนับว่าดีขึ้นมาก แต่หากพิจารณาถึงช่องทางที่จะพัฒนาการในการผลิตแล้ว ประเทศไทยอาจจะอยู่ในฐานะที่ดีกว่านี้ได้อีกแน่นอน

# บทที่ 4

## การพัฒนากำลังคนในด้านการศึกษา

### ความสำคัญในการให้การศึกษาแก่ประชาชน

การให้การศึกษาเป็นการพัฒนากำลังคนที่สำคัญที่สุดและจำเป็นที่สุด เพราะการศึกษา

---

[31] *Ibid.*, และ สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505*, หน้า 318-22

[32] Brand, *op. cit.*, pp. 19-20.

คือพื้นฐานรองรับเรื่องอื่น ๆ ทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการเศรษฐกิจก็ดี การปกครอง วิทยาศาสตร์ หรือศีลธรรมจรรยาก็ดี สิ่งเหล่านี้จะเฟื่องฟูหรือทรุดโทรมเพียงไรย่อมขึ้นอยู่กับการศึกษาของประชาชนและระเบียบแบบแผนของการศึกษา

การศึกษาเป็นเรื่องเกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้จากชั่วอายุหนึ่งไปอีกชั่วอายุหนึ่งในเรื่องแบบแผน (Forms) และฝึกมือความชำนิชำนาญ (Skills) เช่นการปลูกฝังวัฒนธรรมระเบียบประเพณี ปรับปรุงบุคลิกภาพและคุณสมบัติของบุคคลให้เหมาะสมในการอยู่ร่วมกันในสังคม[1]

ในปัจจุบันถึงกับมีคำกล่าวว่า "การศึกษา–หนทางอันแน่นอนอย่างหนึ่งในสองสามอย่างที่จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าได้นั้น–เป็นลัทธิของสมัยนี้"[2] ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้นำเอาดัชนีการศึกษามาเปรียบเทียบกับรายได้ถัวเฉลี่ยของบุคคล กล่าวคือ ในประเทศที่มีอัตราคนรู้หนังสือ 90% ขึ้นไป มีรายได้ถัวเฉลี่ยต่อบุคคลในปี ค.ศ. 1955 สูงกว่า 500 ดอลล่าร์ขึ้นไป ส่วนประเทศที่มีอัตราคนรู้หนังสือต่ำกว่า 30% ลงมา มีรายได้ถัวเฉลี่ยต่อบุคคลไม่เกิน 200 ดอลล่าร์[3] เหตุผลที่เห็นได้ชัดก็คือว่า การพัฒนากำลังคนโดยวิธีการให้การศึกษาย่อมทำให้คนมีความรู้ความสามารถ มีความเข้าใจสามารถติดต่อกัน ทำมาหาเลี้ยงชีพได้ดีขึ้นและเมื่อผู้ผลิตส่วนใหญ่มีความรู้ดี มีการศึกษาดี ก็จะเป็นสิ่งผลักดันให้เกิดความคิดเห็นในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งต่าง ๆ ให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น การประดิษฐ์คิดค้นสิ่งใหม่ ๆ จะเกิดมีขึ้นได้ก็เฉพาะเมื่อบุคคลเหล่านั้นมีความรู้ดีหรือได้รับการฝึกอบรมมาอย่างดีเท่านั้น จะเห็นได้ชัดจากประสบการณ์ในปัจจุบันของสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมัน ญี่ปุ่น และประเทศที่เจริญแล้วอื่น ๆ ซึ่งผลผลิตรวมของประเทศเหล่านี้สูงมาก ปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่ทำให้ผลิตผลของประเทศมีจำนวนมากก็คือ ระดับการศึกษาของประชาชนของประเทศนั้น ๆ การศึกษาภาคบังคับของประเทศดังกล่าวส่วนมากบังคับสูงถึงชั้นมัธยมศึกษาและบริการทางการศึกษาของเขาก็มีอยู่อย่างเพียงพอ ฉะนั้นประชากรในวัยทำงานที่มีอยู่ ก็ได้แก่ผู้ที่ได้รับการศึกษามาอย่างดีแล้วอย่างแน่นอน

---

[1] เกษม อุทยานิน, "พัฒนาคนด้วยการศึกษา", *ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติแด่พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), หน้า 385

[2] Mary Jean Bowman and C. Arnold Anderson, "The Role of Education in Development", *The Brooklyn Institute Development of the Emerging Countries: An Agenda for Research* (Washington : Brooklyn Institute, 1962), p. 153.

[3] *Ibid.*, p. 159.

คำว่า การศึกษานั้นหมายถึง การสั่งสอนในโรงเรียน การฝึกอบรมในระหว่างทำงาน รวมทั้งบริการเพิ่มความรู้ (extension services) และสื่อมวลชนต่างๆ (mass communication)[4] และการศึกษาในโรงเรียนย่อมหมายถึง การศึกษาชั้นประถมศึกษา ชั้นมัธยมศึกษา ชั้นอุดมศึกษาและชั้นอาชีวศึกษาด้วย โดยนัยนี้การให้การศึกษาจึงมีทั้งในระยะยาวและระยะสั้นควบคู่กันไป ในระยะยาวได้แก่การวางแผนและกำหนดระบบการศึกษาให้แน่นอนและสอดคล้องกับโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและความต้องการของประเทศในกาลข้างหน้า ในระยะสั้นได้แก่ การพัฒนากำลังคนเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีฝีมือสูงขึ้น โดยพัฒนาให้เป็นแรงงานกึ่งฝีมือ (semi-skilled labor)และมีฝีมือ(skilled labor) ตามลำดับ หรือการพัฒนาให้เป็นทั้งแรงงานชั้นกลาง (middle management) และแรงงานชั้นสูง (top management) ตามเป้าหมายที่ประเทศจะวางไว้

## การศึกษาในต่างประเทศ

ตามหลักการสำคัญแล้ว ประเทศที่เจริญในโลกย่อมมีความมุ่งหมายที่จะผลิตประชากรของตนให้มีความรู้ความสามารถมากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ และให้สอดคล้องกับความต้องการของส่วนรวม อย่างน้อยที่สุดก็ต้องพยายามให้ประชากรของตนมีความรู้ขั้นมูลฐานให้มากที่สุด เพื่อให้สะดวกแก่การปฏิบัติตามแผนพัฒนาประเทศ จากการวิจัยของนักวิชาการชาวรัสเซียสมัยเดนินคนหนึ่งชื่อ Strumlin ถึงผลของการให้การศึกษาขั้นประถมศึกษาว่า การให้การประถมศึกษาอย่างสมบูรณ์มีผลทำให้เพิ่มกำลังการผลิตได้ถึง 44 เปอร์เซนต์ และจากการวิจัยต่อไปมีรายงานเพิ่มเติมอีกว่า การให้การศึกษาชั้นมัธยมศึกษาจะเพิ่มกำลังผลิตได้ 108 เปอร์เซนต์ และชั้นอุดมศึกษาถึง 300 เปอร์เซนต์[5] แต่ถึงกระนั้นก็ตามเนื่องจากการให้การศึกษาชั้นสูงแก่ประชากรอาจจะกระทบถึงระบอบการปกครองและการเมืองได้ จึงได้มีแนวความคิดอันแตกต่างกันออกไปในระยะเวลาที่ล่วงมาแล้ว กล่าวคือ

สหรัฐอเมริกา คานาดาและประเทศอื่น ๆ ส่วนน้อย เป็นประเทศผู้นำในแนวความคิดที่จะให้การศึกษาแก่ประชากรในแบบสากลทั่วไป (universal education) หรือที่เรียกว่า แบบรอยเดียว (one-track type) ซึ่งหมายความว่า บุคคลทุกคนย่อมมีโอกาสได้รับการศึกษาเท่าๆกัน

---

[4] *Ibid.*, p. 154.

[5] บุญชนะ อัตถากร, "เศรษฐกิจการศึกษา", *รัฏฐาภิรักษ์*, เล่มที่ 4, ฉบับที่ 3 ( กรกฎาคม 2505 ), หน้า 412

แต่อีกกลุ่มหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประเทศเป็นจำนวนมาก มีแนวความคิดที่จะจำกัดการศึกษาชั้นสูงไว้เฉพาะแก่กลุ่มชนชั้นหัวหน้า (elites) เท่านั้น ซึ่งแนวความคิดอย่างนี้เรียกว่า การศึกษาแบบสองรอย (two-track system) ซึ่งหมายความว่า บุคคลบางส่วนเท่านั้นที่จะมีสิทธิได้รับการศึกษาต่อไปในชั้นสูง ส่วนกลุ่มชนส่วนใหญ่คงถูกจำกัดขอบเขตให้ได้รับการศึกษาเพียงแค่ระดับหนึ่ง กล่าวได้ว่ารัสเซียและอังกฤษก็เป็นประเทศในกลุ่มหลังนี้ อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ ประเทศในกลุ่มที่สองกำลังทะยอยกันเปลี่ยนแนวความคิดยอมให้ประชากรได้รับการศึกษาแบบรอยเดียวขึ้นเป็นอันมากแล้ว[6]

งบประมาณทางการศึกษาของประเทศส่วนมากแทบจะทุก ๆ ประเทศได้เพิ่มขึ้นอย่างสม่ำเสมอ คือ ประมาณปีละ 12–14% ต่อปี บางประเทศงบประมาณทางด้านการศึกษาสูงกว่า 5% ของรายได้ของประชาชาติและยังมีแนวโน้มว่าจะสูงขึ้นไปอีก เนื่องจากนานาประเทศกำลังดิ้นรนที่จะพัฒนาตนเอง ดังนั้น จึงได้มีการกำหนดโครงการการศึกษาในระดับต่าง ๆ ขึ้นมากมาย โครงการเหล่านี้มักจะเป็นโครงการระยะยาว โดยกำหนดเงินทุน ความต้องการครู และความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันระหว่างการศึกษาในขั้นต่าง ๆ และต่อภาวะเศรษฐกิจของชาติของตน

จากรายงานของสหประชาชาติกล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับระบบการศึกษาและการจัดหลักสูตรทั่วไป ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมายที่จะรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจทางด้านการศึกษา ที่จะปรับปรุงหลักสูตรให้ง่ายขึ้น ที่จะนำเอาวิชาเฉพาะอย่างใหม่ ๆ มาศึกษาให้มากขึ้น ที่จะให้การศึกษาทางวิชาชีวเทคนิค (vocational-technical education) และทางสามัญศึกษา (general education) ได้ร่วมกันหรือแยกกันมากขึ้น ส่วนแนวโน้มของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะเป็นไปในทิศทางใดนั้น รายงานนี้กล่าวว่ายังไม่อาจจะคาดคะเนและสรุปได้ในระยะนี้[7]

## ปัญหาการให้การศึกษาแก่กำลังคนในประเทศไทย

การศึกษาในประเทศไทยถูกวิจารณ์มากในเรื่องที่ไม่มีแผนหรือโครงการที่กำหนดขึ้นในระดับสูงอย่างที่เรียกว่ามีเหตุมีผลเพื่อสนองความต้องการของประเทศในอนาคตกาลมาก่อนเลย ซึ่งเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เป็นต้นว่า เราไม่มีการสำรวจสถิติและความต้องการของ

---

[6] Arthur Henry Moehlman & Joseph S. Roucek, *Comparative Education* (New York: The Drydon Press, 1953), p. 2.

[7] United Nations, *Report on the World Social Situation* (July 1961), p. 8.

ประชาชน เราไม่เคยมีการพัฒนาประเทศแบบมีแผนการเช่นที่มีอยู่ทุกวันนี้มาก่อนเลย รัฐบาลในสมัยก่อน ๆ ได้บริหารงานปราศจากแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เมื่อไม่มีเป้าหมาย การปฏิบัติงานให้ดุล่วงไปจึงยากที่จะให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ที่แท้จริงได้ ความก้าวหน้าของประเทศจึงเป็นไปอย่างอัตโนมัติและเชื่องช้า

ปัญหาที่พบในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาที่ประชาชนได้รับการศึกษาต่ำและมีจำนวนน้อย มีกำลังคนชนิดที่ไม่มีฝีมือ (unskilled labor) อยู่ถึง 70–80%[8] ปัญหาเด็กนักเรียนส่วนมากมักจะมุ่งเรียนต่อในมหาวิทยาลัยแต่ด้อยความรู้ ซึ่งเกี่ยวพันถึงคุณภาพของการให้การศึกษาในระดับอื่นๆ ด้วย ปัญหาเกี่ยวกับนักเรียนอาชีวศึกษาที่เรียนจบแล้วหางานทำไม่ได้ ปัญหาเกี่ยวกับคนไม่รู้หนังสือเกือบ 30% ในจำนวนประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป[9] ปัญหาเกี่ยวกับสมรรถภาพของข้าราชการ และยังมีปัญหาอื่น ๆ อีกมากมาย ซึ่งอาจกล่าวอย่างรวม ๆ ได้ว่า มีทั้งปัญหาเกี่ยวกับคุณภาพและปริมาณ

ขณะนี้เราเชื่อกันว่า มีกำลังคนชนิดที่ไม่มีฝีมืออยู่ประมาณร้อยละ 70–80 เพราะประชากรไทยส่วนมากเป็นเกษตรกร มีช่องทางที่จะนำไปสู่การสูญเสียพลังงานในการผลิตได้หลายประการดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เพราะฉะนั้น ปัญหาข้อนี้ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลจำต้องลดลงให้ได้ ซึ่งนอกจากวิธีการดังกล่าวมาในเรื่องการพัฒนากำลังคนในด้านปริมาณแล้ว เราก็อาจจะกระทำได้โดยวิธีการฝึกฝนงานทางด้านอาชีวศึกษา เพื่อยกระดับบุคคลเหล่านี้ให้เป็นกำลังคนกึ่งฝีมือและมีฝีมือเสีย และในขณะเดียวกัน เราก็ต้องไปเพิ่มปริมาณทางวิชาชีพ (professional) และผู้บริหารงานชั้นสูงเป็นชั้น ๆ ไป

กล่าวกันโดยทั่วไป บุคคลที่จะเป็นกำลังงานชั้นกลางเป็นชั้นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เป็นบุคคลประเภทซึ่งสามารถเพิ่มผลิตผลของประเทศได้มาก เป็นบุคคลที่เสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาลมากที่สุด การศึกษาของบุคคลจำพวกนี้อาจจะไม่ต้อง

---

[8] บุญชนะ อัตถากร, "การพัฒนาคน (2)", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 10 (13 กรกฎาคม 2506), หน้า 28

[9] สำนักงานสถิติกลาง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, *รายงานการสำรวจสำมะโนประชากร พ.ศ. 2503*, หน้า 44–50

ถึงขั้นมหาวิทยาลัยซึ่งมักจะหนักทางทฤษฎี แต่เป็นผู้ที่ได้ศึกษาทำด้วยมือของตนเอง มีความรู้ความชำนาญงานและมีความเชี่ยวชาญในทางปฏิบัติก็พอ

ปัญหาเกี่ยวกับเด็กนักเรียนจำนวนมากมุ่งเข้าเรียนต่อในมหาวิทยาลัย นับว่าเป็นที่กล่าวขวัญกันอย่างมากมายมาสองสามปีแล้ว เช่นในปีที่แล้วมีเด็กนักเรียนเข้าสมัครสอบคัดเลือกประมาณ 2 หมื่นคน แต่มหาวิทยาลัยที่มีอยู่รับได้เพียง 4–5 พันคน ยิ่งกว่านั้นสภาการศึกษายังได้ประกาศอีกว่า เด็กจำนวนมากที่สอบเข้ามหาวิทยาลัยไม่ได้นั้นเป็นเพราะมีความรู้ต่ำมาก ข้อบกพร่องนี้จึงนับเป็นผลดีบ้างเนื่องมาจากการควบคุมผลการศึกษาในระดับต่ำขึ้นมาอย่างมิต้องสงสัย

ปัญหาเกี่ยวกับเด็กนักเรียนที่จบการศึกษาทางด้านอาชีวะแล้วไม่มีงานทำ ซึ่งจากการสำรวจแบบสุ่มตัวอย่างของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ ได้ข้อมูลที่น่าสนใจมาบางประการ คือว่า ในจำนวนผู้ที่ถูกถามและส่งคำตอบทั้งหมด มีเพียง 69% ที่มีงานทำ อีก 31% ไม่มีงานทำ ในจำพวกนี้ส่วนมากเป็นพวกช่างก่อสร้าง ช่างกลและการพาณิชย์ 83% ของพวกที่มีงานทำ ได้งานตรงกับวุฒิที่เรียนมา แต่อีก 17% ได้งานไม่ตรงกับวิชาชีพ ซึ่งก็ได้แก่ ช่างก่อสร้างและช่างกล ส่วนหญิงได้แก่พวกที่เรียนวิชาผ้าและเครื่องแต่งกาย ยิ่งกว่านั้นในจำนวนผู้ที่ได้งานทำตรงตามวุฒิ 83% นั้น มีผู้พอใจในหน้าที่การงานเพียง 77% เท่านั้น[10] ข้อมูลเหล่านี้นับว่าเป็นตัวอย่างอันดีที่จะตอบคำถามว่า ทำไมมีคนวิจารณ์ว่า ประเทศไทยขาดแคลนแรงงานช่างฝีมือในสาขาต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการผลิต ทั้งนี้ก็เพราะว่าสถาบันการศึกษาชั้นสูงที่พอจะผลิตวิศวกร เกษตรกรและผู้ชำนาญในทางเทคนิคของเรามีอยู่น้อย โรงเรียนฝึกอบรมพวกช่างชั้นกลางเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันนี้ก็ยังไม่เพียงพอ หรือมีแต่ก็ยังขาดเครื่องไม้เครื่องมือในการฝึกอบรมหรือฝึกงาน พวกนักเรียนที่เข้ารับการศึกษาแล้วจึงขาดความชำนาญในการปฏิบัติ เมื่อออกทำงานก็ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ผลดีตามที่นายจ้างต้องการ

แม้จะสังเกตได้จากสถิติตัวเลขของการสำรวจสำมะโนประชากร ปี พ.ศ. 2503 ว่า ประชากรชายไทยที่มีอายุสูงกว่า 10 ขวบ ที่อ่านออกเขียนได้มีถึง 70.8% ก็จริง หากพิจารณาดูเผินๆ ก็

---

[10] กรมประชาสงเคราะห์และคณะกรรมการแรงงานแห่งชาติ, *รายงานผลการสำรวจการมีงานทำ การหางาน และการศึกษาต่อของผู้สำเร็จอาชีวศึกษาและวิชาชีพ 2503–2504*, หน้า 27–29 (โรเนียว)

จะเห็นว่าเป็นอัตราส่วนที่ค่อนข้างสูง แต่ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ปรากฏว่ายังมีข้อเท็จจริงที่คลาดเคลื่อน เพราะปรากฏว่า บุคคลที่เคยเข้าเรียนในโรงเรียนมาแล้วในชนบทบางแห่ง เรียนหนังสืออย่างกระพร่องกระแพร่ง เมื่อออกจากโรงเรียนกลับไปประกอบอาชีพในท้องถิ่นของตน ขาดการติดต่อกับสังคมที่เจริญ ไม่เห็นหนังสือเป็นเวลานานเข้านานเข้า สุดท้ายจึงจำตัวหนังสือที่ตนเคยเรียนมาไม่ได้ กลายเป็นคนที่ไม่รู้หนังสือไปอีกก็มีจำนวนไม่น้อย[11]

ปัญหาทั้งหมดนี้นับว่าเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรจะเอาใจใส่แก้ไขเป็นอันดับแรก ซึ่งหากทำได้อย่างทะมัดทะแมงแล้ว ประเทศก็คงจะเจริญก้าวหน้ารวดเร็วได้อีกเป็นอันมาก

## นโยบายของรัฐบาลปฏิวัติในด้านการศึกษา

คณะรัฐบาลจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นผู้ริเริ่มจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งเป็นงานสำคัญที่สุดและดีเด่นที่สุดในยุคของการเร่งรัดพัฒนาประเทศทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจทุกด้าน ได้ประกาศว่า "รัฐบาลปฏิวัตินี้มีจิตมุ่งมั่นที่จะพัฒนาการศึกษาให้คบคู่ไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจของบ้านเมือง . . . ข้าพเจ้าได้ใช้ความอุตสาหพยายามที่จะให้การศึกษาของเราเจริญเติบโตทุกวิถีทางเท่าที่ความสามารถจะกระทำได้"[12] เมื่อปี พ.ศ. 2494 ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเรื่องแผนการศึกษาแห่งชาติ มีความในตอนหนึ่งว่า "รัฐพึงถือว่าการศึกษามีความสำคัญเป็นอันดับแรกในกิจการของรัฐ" แต่ประกาศพระบรมราชโองการนั้นผ่านล่วงมานับได้ 8 ปีแล้ว ยังไม่มีรัฐบาลใดในประเทศไทยได้ปฏิบัติตามอย่างถูกต้อง รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติให้สมบูรณ์ตามพระบรมราชโองการนั้นโดยจริงจัง[13] และอีกตอนหนึ่ง จอมพล ฯ อดีตนายกรัฐมนตรี ได้กล่าวเสริมต่อไปอีกว่า "การจัดระบบการศึกษาทุกชั้นให้ได้สมดุลกันนั้น คือ ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา และการศึกษาผู้ใหญ่ย่อมเป็นผลในการพัฒนาอย่างใหญ่หลวงของประเทศชาติ"[14]

---

[11] อำนวย วีรวรรณ, "ปัญหาการวางแผนเศรษฐกิจในประเทศไทย" บรรยายที่ห้องประชุมฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ 14 กันยายน 2506

[12] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 142

[13] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2503* (พระนคร : โรงพิมพ์ธนะการพิมพ์, 2504), หน้า 69

[14] *Op. cit.*

จากข้อความที่คัดมาทั้งหมดข้างบนนี้ เป็นที่เข้าใจได้ว่า ประการแรก รัฐได้เห็นความสำคัญที่จะจัดวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับการพัฒนาการบ้านเมืองที่กำลังดำเนินอยู่ ประการที่สอง รัฐได้ตั้งใจที่จะดำเนินการอย่างจริงจังให้ได้ตามนโยบาย มิใช่จะพูดแต่เพียงอย่างเดียวอย่างที่แล้ว ๆ มา และประการที่สาม รัฐได้แสดงความเข้าใจถึงความสัมพันธ์กันระหว่างระดับการศึกษาในขั้นต่าง ๆ ซึ่งทั้งสามประการนี้คงจะสามารถเป็นรากฐานของการดำเนินนโยบายในอนาคตได้ถูกต้องตามหลักวิชา

เมื่อปี พ.ศ. 2502 รัฐบาลในสมัยปฏิวัติได้จัดตั้ง "สภาการศึกษาแห่งชาติ" โดยมีจุดประสงค์สำคัญที่สุดก็เพื่อที่จะทำแผนและโครงการการศึกษาแห่งชาติ อีกทั้งหน้าที่อื่น ๆ ในด้านการควบคุมและประสานงานการศึกษา ต่อมารัฐบาลได้รวบรวมมหาวิทยาลัยทั้ง 5 แห่งมาขึ้นต่อสำนักนายกรัฐมนตรี จัดตั้งมหาวิทยาลัยขึ้นใหม่ในส่วนภูมิภาค และที่สำคัญที่สุดก็คือ ได้เปลี่ยนแผนการศึกษาแห่งชาติโดยได้ประกาศใช้แผนใหม่เมื่อฉบับที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503 หลักการสำคัญของแผนการศึกษาฉบับนี้ก็เพื่อที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับจากเดิม 4 ปีเป็น 7 ปี ซึ่งจะเป็นการยกระดับความรู้ของประชากรชาวไทยให้สูงขึ้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การพัฒนาประเทศ เพราะ "งานในการพัฒนาประเทศจะก้าวหน้าไปได้ มิใช่จะอยู่ตรงที่มีแผนและโครงการที่ดีแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น จะต้องมีผู้มีความรู้ความสามารถและมีความปรารถนาที่จะทำงานอย่างจริงจังอีกด้วย ญี่ปุ่นกับไทยได้เริ่มปฏิวัติพัฒนาประเทศมาพร้อม ๆ กัน เมื่อประมาณ 90 ปีที่ผ่านมานี้ แต่เหตุใดญี่ปุ่นจึงเจริญก้าวหน้าไปได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ก็โดยอาศัยสิ่งที่ข้าพเจ้าได้กล่าวมานี้แหละ ชาติของเรายังต้องการผู้มีความรู้ความสามารถมาช่วยงานของชาติอยู่อีกมาก และเราจะมีผู้มีความรู้ความสามารถได้ ก็ด้วยการศึกษาวิชาการ"[15]

รัฐบาลปฏิวัติได้เพิ่มงบประมาณทางด้านการศึกษาโดยลำดับ ดังนี้[16]

---

[15] *Ibid.*, pp. 143-47.

[16] สำนักงบประมาณ, *งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2505 : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2504), หน้า 69 กับสำนักงบประมาณ, *งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2507 : เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2507), หน้า 75

| | | |
|---|---|---|
| ปี 2503 | เป็นเงิน | 1,341,729,556 บาท |
| ปี 2504 (9 เดือน) | ,, | 1,118,981,650 ,, |
| ปี 2505 | ,, | 1,585,471,500 ,, |
| ปี 2506 | ,, | 1,769,574,200 ,, |
| ปี 2507 | ,, | 1,975,765,500 ,, |

อย่างไรก็ตาม ข้อบกพร่องในการดำเนินการในระยะแรกนั้นมีมาก เช่นมีคำกล่าวกันว่าสภาการศึกษาแห่งชาติและสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติมิได้ทำงานประสานกัน ด้วยเหตุนี้เมื่อเร็ว ๆ เมื่อปัญหาเรื่องการพัฒนากำลังคนได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณากันกว้างขวางทั้งในประเทศและนอกประเทศ สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติและกระทรวงศึกษาธิการจึงได้ร่วมกันจัดทำ โครงการพัฒนาการการศึกษา พ.ศ. 2508–2513 เพื่อให้เป็นแผนการที่สมบูรณ์พอที่จะเสนอเข้าขอรับความสนับสนุนและกู้เงินจากต่างประเทศมาดำเนินการ ตามโครงการนี้ได้กำหนดว่า รัฐบาลไทยจะพยายามเพิ่มเงินงบประมาณให้แก่การศึกษาสูงขึ้นอีกปีละ 10% คือได้กะว่า งบประมาณปี พ.ศ. 2515 จะสูงถึง 4,147 ล้านบาท รวมเงินงบประมาณที่จะใช้ในโครงการนี้ทั้งสิ้น 18,000 ล้านบาทเศษ[17]

โครงการนี้ส่วนหนึ่งสอดคล้องกับแผนการการาจี ซึ่งเกิดจากการประชุมระหว่างประเทศในภาคพื้นเอเชีย ณ กรุงการาจี ประเทศปากีสถาน ภายใต้การดำเนินการของยูเนสโคเมื่อปี พ.ศ. 2503 ที่ประชุมในครั้งนั้นได้กำหนดหลักการว่า[18]

---

[17] *Ibid.* และ *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 21 (28 กันยายน 2506), หน้า 31 อนึ่งหลังสุดนี้ได้มีข่าวใหม่ว่าโครงการการศึกษาของประเทศไทยจะถูกร่างขึ้นใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยความร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญการศึกษาของยูเนสโก คือ นายบิโลโดแห่งคานาดา นายวินาเส็นแห่งสหรัฐ และนายภุตตอเดถาแห่งอินเดียร่วมกับผู้เชี่ยวชาญของอีคาเฟ่

ร่างโครงการนี้จะได้รวมจุดมุ่งหมายของการศึกษาทั้งหมดทุกระดับเข้าไว้เพื่อเป็นแนวปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในระยะ 17 ปีข้างหน้า คือจนถึงปี 2523

การทำงานของผู้เชี่ยวชาญนี้จะเสร็จสิ้นลงในเดือนตุลาคม 2506 และเมื่อร่างโครงการนี้เสร็จก็จะได้นำเสนอที่ประชุม ร.ม.ต. ศึกษาในปี 2508 เพื่อเป็นแนวตัวอย่างทั่วไปสำหรับทวีปอาเซียด้วย โปรดดู *ไทยรัฐ*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1231 (30 ตุลาคม 2506), หน้า 6

[18] บุญชนะ อัตถากร, "เศรษฐกิจการศึกษา", *รัฏฐาภิรักษ์*, เล่มที่ 4, ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม 2505), หน้า 410–18

1. ในปี พ.ศ. 2523 ทุกประเทศจะพยายามจัดให้มีการประถมศึกษาภาคบังคับให้ทั่วถึง

2. การประถมศึกษาภาคบังคับจะกำหนดไว้ 7 ปี

3. ภายใน พ.ศ. 2523 ทุกประเทศจะพยายามจัดให้มีเด็กเข้าเรียนชั้นประถมศึกษาประมาณ 20 เปอร์เซนต์ของจำนวนพลเมือง

4. จะให้นักเรียนและครูมีส่วนสัมพันธ์กัน คือ นักเรียน 35 คน ต่อครู 1 คน

5. จะให้เด็กได้รับอาหารดีขึ้น

การปรับปรุงการศึกษาให้ได้ทัดเทียมกับประเทศที่เจริญแล้ว ต้องพึ่งเงินงบประมาณเป็นสำคัญ ในขณะนี้รัฐบาลได้มีความมุ่งมาดปรารถนาที่จะขยายการศึกษาภาคบังคับให้ได้เสร็จสิ้น ภายในปี พ.ศ. 2513 คือ จะให้เร็วกว่าที่ยูเนสโคกำหนดไว้ในแผนการการาจี 10 ปี

ทุกวันนี้ ประเทศไทยใช้เงินงบประมาณในด้านการศึกษาเพียงปีละ 2.5 เปอร์เซนต์ของรายได้ประชาชาติ เทียบกับประเทศฝรั่งเศส 3.6 เปอร์เซนต์ และสหรัฐอเมริกา 7 เปอร์เซนต์[19] ญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่ก้าวหน้ามากประเทศหนึ่งในเอเชียขณะนี้ใช้จ่ายราว 4.8–4.9 เปอร์เซนต์แล้ว[20] ส่วนประเทศในอัฟริกากำหนดจะใช้เงินงบประมาณทางการศึกษาให้สูงถึง 6 เปอร์เซนต์ใน 20 ปี อเมริกาได้กำหนดจะให้ถึง 4 เปอร์เซนต์ภายใน 5 ปี[20] ประเทศไทยได้กะว่า จะให้ถึง 4–5 เปอร์เซนต์ในราวปี พ.ศ. 2523 จึงจะไล่เลี่ยกับเขาได้

การเล็งเห็นประโยชน์ของการศึกษาต่อการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศได้ก่อให้เกิดวิชาขึ้นใหม่อีกแขนงหนึ่ง เรียกว่า "เศรษฐกิจการศึกษา" (Economics of Education) ซึ่งรัฐบาลสมัยปฏิวัติกำลังดำริที่จะจัดตั้งหน่วยวางแผนการศึกษาในทำนองนี้ขึ้นในประเทศไทย โดยจะได้จัดให้มีตำแหน่งเศรษฐกรการศึกษาสำหรับปฏิบัติงานประสานกันกับสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ อันจะเป็นผลให้การปฏิบัติงานตามแผนได้สำเร็จแน่ชัดยิ่งขึ้นต่อไป[21]

---

19 *Time*, Vol. 82, No. 23 (December 6, 1963), p. 32.

20 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2505*, หน้า 143–47

21 *Ibid.*

มาตรการบางประการของรัฐบาลในด้านการศึกษาของชาติ

เมื่อได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในอันที่จะพยายามส่งเสริมการศึกษาของชาติให้ก้าวหน้าขึ้นไป ตอนต่อไปนี้ใคร่ขอกล่าวถึงมาตรการบางประการของรัฐบาลซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งเพื่อความสะดวกอาจแบ่งออกกล่าวได้เป็น 4 ประการ คือ (1) ขั้นอุดมศึกษา (2) ขั้นต่ำกว่าอุดมศึกษา (3) การอาชีวศึกษา และ (4) การศึกษาผู้ใหญ่

*1. ขั้นอุดมศึกษา* มหาวิทยาลัยทุกแห่งขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีสภาการศึกษาเป็นผู้ควบคุมนโยบายและประสานงาน สภาการศึกษาได้วางโครงการศึกษาพุทธศักราช 2504–2509 ไว้โดยตั้งใจว่าจะต้องผลิตบัณฑิตให้ได้ตามเป้าหมาย ซึ่งคิดว่าจะสามารถช่วยเหลือประเทศชาติได้มากกว่าที่แล้ว ๆ มา แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อเร็ว ๆ นี้รัฐบาลเพิ่งจะได้แสดงความปรารถนาที่จะต้องเร่งรัดการผลิตบัณฑิตเฉพาะในสาขาที่ประเทศกำลังต้องการด่วนเป็นพิเศษให้มากขึ้นกว่าที่มีอยู่เดิมเท่านั้น เช่นได้อนุมัติเงินเป็นจำนวนมากแก่จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยเพื่อขยายคณะวิศวกรรมศาสตร์ กับได้อนุมัติให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เปิดสอนคณะวิศวกรรมศาสตร์และคณะวิทยาศาสตร์เพิ่มขึ้นในปีการศึกษาหน้า ในด้านมหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์รัฐบาลได้ให้เงินขยายงานเช่นเดียวกัน ดังที่จะสังเกตได้จากเงินงบประมาณ ซึ่งสูงขึ้นตามลำดับจาก 113,609,400 บาท ในปี พ.ศ. 2506 เป็น 120,431,400 บาท ในปี พ.ศ. 2507[22] ตามโครงการบัณฑิต 3 สาขาดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้ประมาณว่านับแต่ปี พ.ศ. 2508 ไปจะผลิตบัณฑิตสาขาเกษตรได้ 300 คน วิศวกรรม 410 คน และแพทย์ 350 คนต่อหนึ่งปี[23]

มหาวิทยาลัยต่างจังหวัดที่เชียงใหม่และขอนแก่น ก็ได้วางหลักสูตรที่จะผลิตบัณฑิตในสาขาที่ประเทศต้องการมากในขณะนี้ เช่นได้เน้นหนักไปในสามแขนงวิชาดังกล่าวข้างต้น ปัจจุบันมีนิสิตนักศึกษาใน 5 มหาวิทยาลัย รวม 40,952 คน และนิสิตนักศึกษาในวิทยาลัยการศึกษาอีกรวม 3,573 คน[24]

---

[22] สำนักงบประมาณ, *งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2507: เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 1 รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบ*, หน้า 66

[23] *ไทยรัฐ*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1205, (4 ตุลาคม 2506), หน้า 6

[24] จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยทางวิทยุกระจายเสียงเนื่องในวันครบรอบปีที่ 5 แห่งการปฏิวัติ 20 ตุลาคม 2506"

2. *ขั้นต่ำกว่าอุดมศึกษา* การศึกษาในขั้นต่ำลงมาอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการ ภายใต้การควบคุมของสภาการศึกษาเช่นเดียวกัน ในปัจจุบันนี้ กระทรวงศึกษาธิการมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในงานด้านการศึกษา โดยต้องทำงานประสานกันตามแผนการต่างๆ ถึง 7 อย่าง คือ[25]

1. ขั้นแรก ได้แก่การร่วมมือกับสหประชาชาติ
2. ขั้นที่สอง ได้แก่แผนการการาจี
3. ขั้นที่สาม ได้แก่การร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชีย
4. ขั้นที่สี่ ได้แก่การร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในอาเซียตะวันออกเฉียงใต้
5. ขั้นที่ห้า ได้แก่การร่วมมือกับประเทศที่เป็นสมาชิกของสมาคมอาสา
6. ขั้นที่หก ได้แก่การร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ และ
7. ขั้นที่เจ็ด ได้แก่เรื่องที่เกี่ยวกับประเทศไทยที่จะปรับปรุงงานด้านต่าง ๆ ให้เข้ารูปและมุ่งไปในด้านเศรษฐกิจ

ขณะนี้กระทรวงศึกษาธิการมีโครงการพัฒนาการศึกษาอยู่หลายโครงการ อาทิ โครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการาจี โครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค โครงการเผยแพร่และแนะแนวการศึกษาและอาชีพ โครงการวิทยุกระจายเสียงเพื่อการศึกษา โครงการส่งเสริมศีลธรรมจรรยาให้แก่เยาวชน โครงการผลิตครูชั้นปริญญาวิชาการศึกษา และงานผลิตครูประกาศนียบัตร เป็นต้น

ตามโครงการพัฒนาการศึกษาตามแผนการการาจีนั้น ได้มีคณะกรรมการโครงการซึ่งทำหน้าที่ร่างโครงการพัฒนาการศึกษา ที่คลุมการประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา ฝึกหัดครู และการศึกษาผู้ใหญ่ เพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงในที่ประชุมขององค์การศึกษาฯ สหประชาชาติ ณ กรุงโตเกียว ขณะนี้ได้ร่างโครงการขยายการศึกษาภาคบังคับในเวลา 10 ปีและโครงการมัธยมศึกษาเสร็จแล้ว[26]

---

[25] "การศึกษา", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 25 (26 ตุลาคม 2506), หน้า 35

[26] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ*, เล่ม 3, หน้า 217

โครงการพัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค เป็นโครงการที่สำคัญโครงการหนึ่ง ได้เริ่มงานมาตั้งแต่ พ.ศ. 2501 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะจัดการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของท้องถิ่นแต่ละส่วน ๆ ไป ในการนี้ได้แบ่งประเทศไทยเป็น 12 ภาคการศึกษา โครงการนี้เป็นโครงการระยะยาว จัดขึ้นเพื่อทนุบำรุงการศึกษาส่วนภูมิภาคทุกระดับให้เจริญทัดเทียมกับในจังหวัดพระนครและธนบุรี เมื่อทำเสร็จตามโครงการแล้ว ก็จะมีศูนย์การศึกษาในส่วนภูมิภาคที่สามารถพึ่งตนเองได้ในทางวิชาการ สามารถดึงดูดประชาชนให้มีจิตใจเชื่อถือในสถาบันการศึกษาในส่วนภูมิภาค ด้วยเหตุนี้การกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคตามโครงการนี้จึงต้องมีการร่วมมือกันหลายฝ่าย[27]

การดำเนินการเปิดโรงเรียนประถมศึกษาตอนปลายไว้เพื่อรองรับการขยายการศึกษาภาคบังคับจาก 4 ปีเป็น 7 ปีในรอบปีที่ 3 และปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ มีดังนี้คือ[28]

| | จำนวนโรงเรียนเพิ่มขึ้น | นักเรียนเพิ่มขึ้น | จำนวนครูเพิ่มขึ้น |
|---|---|---|---|
| พ.ศ. 2503–04 | 435 | 38,399 คน | 426 คน |
| พ.ศ. 2514–05 | 121 | 43,200 คน | 780 คน |

ส่วนการประกาศขยายการศึกษาภาคบังคับจะกระทำเป็นตำบล ๆ ไป โดยเริ่มต้นในปี พ.ศ. 2506 ตำบลในประเทศไทยขณะนั้นมีอยู่ 4,866 ตำบล ในปี พ.ศ. 2506 ได้ประกาศไปแล้วรวม 394 ตำบล จำนวน 414 โรงเรียน มีเด็กในเกณฑ์บังคับ 34,760 คน[29]

ในระดับมัธยมศึกษาในระหว่างปี พ.ศ. 2506 นี้ได้เปิดโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีก 19 แห่งรวมกับที่มีอยู่เดิมแล้วรวมเป็น 428 โรงเรียนและมีนักเรียนรวมทั้งสิ้น 156,956 คน[30]

3. *การอาชีวศึกษา* การเร่งรัดพัฒนาการผลิตคนชั้นกลาง ต้องนับว่าเป็นเรื่องสำคัญ

---

[27] *Ibid.*, หน้า 231-32; ม.ล. ปิ่น มาลากุล, *พัฒนาการศึกษาในส่วนภูมิภาค* (พระนคร: โรงพิมพ์คุรุสภา, 2506), หน้า 11-33 และ กระทรวงศึกษาธิการ, *งานพัฒนาการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ* (พระนคร: โรงพิมพ์มงคลการพิมพ์, 2503), หน้า 50-59

[28] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี *op. cit.*, หน้า 209

[29] จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, *op. cit.* และ ม.ล. ปิ่น มาลากุล, *op. cit.*, หน้า 172

[30] จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, *ibid.*

ที่สุดของประเทศในสมัยที่จะพัฒนาการเศรษฐกิจตามแผนและโครงการ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลไทยได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้ คือ[31]

1. ให้ปรับระบบการศึกษาของชาติ ให้ทันกับความก้าวหน้าของประเทศ โดยจัดให้มีส่วนสัมพันธ์กัน

2. ให้ผู้ผลิตมีความรู้ทางอาชีวะในอัตราเพิ่มสูงกว่าอัตราเพิ่มของรายได้ประชาชาติประมาณ 2–3 เท่า

3. ให้เพ่งเล็งอาชีวศึกษาในทางครู พัฒนากร ช่างพยาบาล พนักงานเกษตร ผู้ช่วยนายช่าง ผู้ควบคุมงาน ฯลฯ ซึ่งอาจผลิตได้โดยเร็ว

4. ให้จัดเรื่องประถมศึกษาและมัธยมศึกษาสามัญ ให้สัมพันธ์กับอาชีวศึกษาทั้งในเรื่องจำนวนคนและหลักสูตร

5. ให้จัดให้มีการอบรมอาชีวศึกษาให้แก่ประชาชนเป็นพิเศษ

6. ให้มีการอบรมและสอนอาชีวะในชนบทให้มาก ๆ เฉพาะอย่างยิ่งในด้านเกษตร และระวังอย่าให้ผู้มีความรู้อาชีวะไปรวมกันอยู่แต่ในเมืองมากเกินไป

ในปัจจุบันมีวิทยาลัยเทคนิคต่าง ๆ รวม 7 แห่ง มีนักศึกษารวม 3,233 คน[32] มีโรงเรียนอาชีวศึกษาทั่วประเทศ 198 โรงเรียน ทำการสอนวิชาการช่างต่าง ๆ หลายสิบสาขา เป็นต้นว่า ช่างก่อสร้าง ช่างไม้ ช่างต่อเรือ ช่างกล ช่างเครื่องยนต์ ช่างปูน ช่างเชื่อมและโลหะแผ่น ช่างไฟฟ้า ช่างพิมพ์ ช่างปั้น ช่างวิทยุ ช่างสตรี ช่างทอผ้าและอื่น ๆ อีกมาก นอกจากนี้ กระทรวงศึกษาธิการยังได้จัดให้มีโครงการขยายการอาชีวศึกษาเป็นโครงการย่อยอยู่ 7 โครงการ คือ[33] (1) โครงการตั้งโรงเรียนเกษตรกรรมส่งเคราะห์รวม 12 โรงเรียน (2) โครงการปรับปรุงขยายโรงเรียนเกษตรกรรมแผนใหม่รวม 12 โรงเรียน (3) โครงการปรับปรุงขยาย

---

31 บุญชนะ อัตถากร, "อาชีวศึกษากับพัฒนาการทางเศรษฐกิจ (2)", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 2 (18 พฤษภาคม 2506), หน้า 22

32 จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์, *op. cit.*

33 "โครงการจัดการศึกษาให้สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาการ", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 5 (8 มิถุนายน 2506), หน้า 39

โรงเรียนมัธยมตอนปลายสายอาชีพอุตสาหกรรมและศิลปกรรม รวม 9 โรงเรียน (4) โครงการปรับปรุงขยายโรงเรียนมัธยมตอนปลายสายอาชีพประเภทธุรกิจ (5) โครงการวิทยาลัยเทคนิคที่มีอยู่แล้ว 5 แห่ง และจะตั้งใหม่ที่อุดรธานีอีก 1 แห่ง (6) โครงการโรงเรียนอาชีวศึกษาหลักสูตรระยะสั้น รวม 10 โรงเรียน คือ ในพระนคร 1 โรงเรียน ต่างจังหวัด 9 โรงเรียน และ (7) โครงการโรงเรียนการช่างแบบ สปอ. ซึ่งจะตั้งใหม่อีก 31 จังหวัด

ปัญหาสำคัญในด้านอาชีวศึกษาของประเทศไทย ก็คือคุณภาพของผู้สำเร็จการศึกษา เพราะมาตรฐานการเรียนยังต่ำ ขาดเครื่องมือในการฝึกงานเป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้เจรจาขอกู้เงินจากต่างประเทศประมาณ 10 ล้านเหรียญอเมริกันเพื่อจัดซื้ออุปกรณ์และเครื่องมือเครื่องใช้สำหรับโรงเรียนและวิทยาลัยทางสายอาชีวศึกษาเหล่านี้มาเพิ่มเติมให้เพียงพอ

4. *การศึกษาผู้ใหญ่* ในประเทศไทยมีผู้ใหญ่ที่ยังไม่รู้หนังสืออีก 4,838,856 คนทั้งๆที่ในขณะเดียวกันทางกระทรวงศึกษาธิการก็กำลังดำเนินการให้การศึกษาแก่ผู้ใหญ่อยู่ถึง 4 ประเภทคือ (1) ภาคประถม (2) ภาคมัธยม (3) อาชีวศึกษาผู้ใหญ่ (4) มูลสารศึกษา[34]

ในขั้นประถมศึกษา มีโรงเรียนสอนหนังสือผู้ใหญ่อยู่ 224 โรงเรียน มีนักเรียนผู้ใหญ่ประมาณ 6,800 คน ในขั้นมัธยมศึกษา มีโรงเรียน 37 แห่ง มีผู้เรียนประมาณ 4,000 คน โรงเรียนเหล่านี้ส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในจังหวัดพระนครและธนบุรี ส่วนในขั้นอาชีวศึกษา มีโรงเรียนผู้ใหญ่ 111 แห่ง มีนักศึกษาผู้ใหญ่ประมาณ 6,000 คน และยังมีหน่วยอาชีวศึกษาผู้ใหญ่เคลื่อนที่อีก 7 หน่วย[35]

ที่จังหวัดอุบลราชธานี ด้วยความสนับสนุนของยูเนสโก รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นเรียกว่า "ศ.อ.ศ.อ." เพื่อทำการอบรมนักศึกษาผู้ใหญ่สำหรับให้ไปทำงาน "มูลสารศึกษา" ซึ่งขณะนี้ได้ทำการอบรมเสร็จสิ้นไปแล้วรวมไม่ต่ำกว่า 71 ชุด การให้การศึกษาขั้นมูลฐานในชนบทชุดหนึ่ง ๆ ประกอบด้วยผู้ที่จบการศึกษาจาก ศ.อ.ศ.อ. จำนวน 6 คน เรียกว่า สารนิเทศก์ เป็นผู้เชี่ยวชาญออกให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนคนละแขนง คือ แขนงการศึกษา การเรือน เกษตร อนามัย อุตสาหกรรม และสวัสดิภาพสังคม งานนี้นับว่าเป็นประโยชน์มาก

---

[34] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ*, เล่ม 3, หน้า 301-13

[35] *Ibid.*

ในการสนับสนุนการพัฒนาการชนบทของประเทศไทย ซึ่งยังมีประชาชนที่ไร้การศึกษาและความรู้ในด้านอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ทางราชการกระทรวงศึกษาธิการได้จัดตั้ง วิทยาลัยครูขึ้นที่จังหวัดอุดรธานี อุบลราชธานีและมหาสารคามในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และที่จังหวัดยะลาในภาคใต้ เพื่ออบรมครูสำหรับให้ไปสอนผู้ใหญ่โดยเฉพาะ

ทางคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ได้เสนอแนะให้ตั้งคณะกรรมการจัดการศึกษาผู้ใหญ่ขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อให้มีหน้าที่วิจัย วางแผน ติดตามและประเมินผลงานขององค์การและส่วนราชการต่าง ๆ ที่กำลังจัดการศึกษาผู้ใหญ่อยู่ในปัจจุบัน โดยจะเร่งรัดการศึกษาผู้ใหญ่ตามจังหวัดชายแดนทางภาคใต้ ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 15 จังหวัดเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่พวกชาวเขา เพราะเมื่อผู้ใหญ่เหล่านี้ได้รับการศึกษาแล้ว ก็จะเป็นหนทางที่จะเพิ่มกำลังผลิตให้แก่ประเทศชาติได้ แล้วยังเป็นผลดีแก่รัฐประศาสนโยบายและเอกภาพของประเทศด้วย ตามโครงการนี้ได้กำหนดว่า จะให้ประชาชนรู้ภาษาไทย อ่านออกเขียนได้ทั่วราชอาณาจักรภายใน 5 ปี[36] แต่จะสามารถกระทำได้เพียงไรนั้นยังเป็นที่สงสัยอยู่เป็นอันมาก

กล่าวโดยสรุป การให้การศึกษาแก่ประชากรในประเทศไทย ยังจะต้องปรับปรุงกันอีกเป็นอันมาก เพราะเท่าที่แล้วมา นอกจากรัฐบาลยังมิได้เร่งรัดสนับสนุนการศึกษาให้เป็นพิเศษแล้ว การวางแผนการศึกษาเพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาการเศรษฐกิจของประเทศก็ไม่เคยมีอีกด้วย มีแต่เสียงร้องว่ายังขาดเงินงบประมาณที่จะมาดำเนินงานให้ได้ผล จึงก่อให้เกิดปัญหาทั้งคุณภาพของนักเรียนนักศึกษาที่เรียนอยู่ในสถาบันการศึกษา และปัญหาทางปริมาณ ซึ่งยังมีนักเรียนและประชาชนอีกเป็นจำนวนมากไม่สามารถได้รับการศึกษา แม้แต่การศึกษาขั้นมูลฐาน

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงกำลังดำริดำเนินการจัดตั้ง "สำนักงานวางแผน" ขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อรับผิดชอบในการวางแผนและควบคุมประสานงานการใช้กำลังคนทางด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะนับวันจำนวนเงินงบประมาณทางด้านการศึกษาก็จะ

---

[36] *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 6, ฉบับที่ 8 (29 มิถุนายน 2506), หน้า 11

ทวีมากขึ้นเนื่องจากรัฐบาลปัจจุบันกำลังให้ความสนใจเป็นพิเศษ และหากไม่มีหน่วยงานที่ควบคุมและประสานงานซึ่งแบ่งออกเป็น 7 ประเภทใหญ่ ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ความยุ่งเหยิงและความสิ้นเปลืองโดยไม่คุ้มค่าเงินก็จะเกิดขึ้นเป็นแน่

# บทที่ 5

## การพัฒนากำลังคนในด้านสุขภาพอนามัย

### สุขภาพอนามัยของประชาชนกับการเศรษฐกิจ

การพัฒนากำลังคนในด้านสุขภาพอนามัยเป็นที่ประจักษ์ชัดอยู่โดยทั่วไปว่าเป็นการพัฒนาที่มีความสำคัญและความจำเป็นไม่น้อยกว่าการพัฒนาด้านอื่นเลย เพราะเป็นความจริงว่าบุคคลที่มีสุขภาพอนามัยไม่สมบูรณ์ มีร่างกายอ่อนแอโรคมาก ย่อมไม่สามารถจะทำงานให้ดีได้ การที่กำลังคนไม่สามารถทำงานให้เต็มกำลังของตน ย่อมเป็นการสูญเสียกำลังผลิตของประเทศชาติที่ควรจะได้อย่างหนึ่ง

"ความยากจน การเจ็บป่วย และประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดวงจรร้ายขึ้น การจะทำลายล้างวงจรนี้ให้หมดสิ้นไปอย่างประหยัดที่สุด ก็คือการจัดให้มีโครงการสาธารณสุข"[1] การกำจัดโรคภัยไข้เจ็บได้ลำเร็จมีผลเท่ากับได้ค้นพบแผ่นดินขึ้นใหม่ในโลกหรือมิฉะนั้น ก็เท่ากับเป็นการขยายอาณาเขตให้กว้างขวางออกไปดังตัวอย่างในแคว้น Uttar Pradesh ของประเทศอินเดีย มีแผ่นดินผืนหนึ่งมีเนื้อที่กว้างกว่าสองพันตารางไมล์ได้ถูกปล่อยปละละทิ้งให้เป็นป่ามานาน เพราะมีไข้มาลาเรียเกิดขึ้นอย่างชุกชุม ทำให้คนที่ไปบุกเบิกป่าตายเสียเป็นจำนวนมากมาบัดนี้เมื่อรัฐบาลอินเดียสามารถกำจัดไข้มาลาเรียให้ราบคาบลงได้ แผ่นดินผืนนี้ก็กลายเป็นแหล่งผลิตสินค้าที่สำคัญมากในทางเศรษฐกิจของอินเดียแห่งหนึ่ง

มีคำกล่าวในทำนองที่ว่า เพียงแต่จัดหายา ดี.ดี.ที. และรถบูลโดเซ่อร์เข้าไปบุกเบิกป่าที่มีอยู่ก็มีผลเท่ากับจัดบ่อน้ำที่ส่งน้ำอันใสสะอาดไปสู่ประชาชน ทำให้เกิดถนนหนทางสาธารณูปการ

---

[1] Eugene Staley, *The Future of Underdeveloped Countries* (New York: Harper & Brothers, 1954), pp. 230-31.

บ้านช่องเรือนโรง โรงพยาบาลบริการอนามัย โรงเรียนและแหล่งประกอบอุตสาหกรรมขึ้นใหม่ในผืนแผ่นดินนั้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีผลเพิ่มพูนการผลิตสินค้าให้แก่ประเทศมากขึ้นเท่านั้น หากแต่ยังช่วยให้ประเทศสามารถเคลื่อนย้ายกำลังคนส่วนเกินจากไร่นาให้ไปประกอบอาชีพในที่แห่งใหม่ได้อีกด้วย[2]

การปราบปรามโรคร้ายให้ราบคาบย่อมหมายความถึง การเพิ่มพลังงานของมนุษย์ที่จะนำไปใช้ในการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เมื่อประชาชนมีสุขภาพอนามัยดี ก็จะทำให้เกิดความคิดริเริ่มเกิดความกระฉับกระเฉงในการทำงาน และมีความปรารถนาที่จะพัฒนาตนเองให้ดีขึ้น มาตรการในการสร้างมนุษย์ให้มีสุขภาพอนามัยดีมีผลเท่ากับการปูพื้นฐานเพื่อกระจายอำนาจทางการเมืองให้กว้างขวางออกไป[3]

การพัฒนาสุขภาพอนามัยของกำลังคนมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั้งการปราบปราม ป้องกันรักษาโรคภัยไข้เจ็บนานาประการ รวมตลอดไปจนถึงการแนะนำให้ประชาชนได้รู้จักบำรุงรักษาร่างกาย รู้จักรับประทานอาหารที่มีประโยชน์เพื่อเสริมสร้างร่างกายให้แข็งแรง รู้จักรักษาตัวและอาคารบ้านเรือนให้สะอาด รู้จักให้ความอบอุ่นแก่ร่างกาย รู้จักใช้ส้วมที่ถูกสุขลักษณะ และรู้จักการปฐมพยาบาล ฯ ล ฯ

จะเห็นได้ว่าในประเทศที่พัฒนาแล้ว อัตราการตายของประชากรต่ำ เพราะเขาสามารถดำเนินการกำจัดโรคร้ายทั้งหลายให้ราบคาบได้เป็นอันมาก

## การพัฒนาสุขภาพอนามัยในประเทศไทย

ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยเคยกล่าวว่า "รัฐบาลปัจจุบันจึงได้กวดขันการรักษาความสะอาดและดำเนินงานพัฒนาอนามัยของประชาชนชาวไทยควบคู่กันไปกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและการศึกษาด้วย"[4] เพราะ "ชาติใดที่มีประชาชนเจ็บไข้ได้ป่วยมาก หรือมีสุขภาพอนามัยไม่ดีดี ชาตินั้นต้องนับว่ามีกรรม เพราะมีคนทำงานได้

---

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

4 สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในปี 2505* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 76

น้อย กำลังผลิตหรือกำลังความคิดมีน้อย ไม่สมดุลกับจำนวนพลเมือง งานในการพัฒนาประเทศจะดำเนินไปได้ยาก"[5]

แม้ว่าประเทศไทยจะสามารถปรับปรุงการสาธารณสุขได้ดียิ่งขึ้นมาแล้วเป็นอันมาก แต่งานที่จะต้องปรับปรุงทางด้านนี้ก็ยังคงมีอยู่อีกเป็นอันมากเช่นเดียวกัน เพราะความล้าหลังในด้านความเป็นอยู่ของประชากรตามชนบทยังมีอยู่อีกมากมายในประเทศ "เด็กเล็กๆและแม้แต่ผู้ใหญ่ยังถูกปล่อยปละละเลยให้อยู่อย่างปราศจากสุขลักษณะและอนามัยเป็นที่น่าเวทนาสงสารอีกมาก"[6] กล่าวกันว่า ประชาชนที่ตายเพราะเป็นโรคขาดอาหารนั้นมีประมาณ 900 คนเศษต่อปี

ปัญหาในด้านการประกอบอุตสาหกรรมซึ่งเป็นทัศนะใหม่ของประเทศที่กำลังพัฒนาก็มีอยู่เช่นกัน เช่น ปัญหาเรื่องกำลังผลิตต่ำ เพราะคนงานมีสุขภาพอนามัยไม่ดีพอ ทำให้ทำงานได้ไม่เต็มที่ ทั้งที่ทางราชการได้จ่ายเงินค่าจ้างให้ในอัตราสูงในโรงงานทอกระสอบที่จังหวัดนครราชสีมาและโรงงานน้ำตาลที่จังหวัดสุพรรณบุรี[7]

งานพัฒนาสุขภาพอนามัยของกำลังคนหาใช่เป็นเรื่องของกระทรวงสาธารณสุขแต่กระทรวงเดียวไม่ โอกาสที่จะทำการพัฒนาย่อมมีอยู่หลายวิถีทาง และต้องการความร่วมมืออย่างแข็งขันระหว่างหน่วยราชการของรัฐบาลเอง อาทิ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงอุตสาหกรรม และอื่นๆ อีกด้วย

เฉพาะกระทรวงสาธารณสุข งบประมาณที่ได้รับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ กล่าวคือในปี พ.ศ. 2506 งบประมาณซึ่งได้รับเป็นยอดเงิน 323.7 ล้านบาทนั้นเป็นสามเท่าของงบประมาณในปี พ.ศ. 2496 อันเป็นปีที่งบประมาณทางด้านสาธารณสุขขึ้นเคยสูงสุดมาก่อนการปฏิวัติ คณะรัฐบาลได้ประกาศว่า ในช่วระยะเวลา 4 ปีแห่งการปฏิวัติ[8] ได้สร้างโรงพยาบาลขึ้นใหม่ 9 แห่ง เป็นผลให้มีจำนวนโรงพยาบาลมากกว่าจำนวนจังหวัด มีจำนวนเตียงคนไข้เพิ่มขึ้นในปี

---

5 *Ibid.*

6 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์, "คำปราศรัยเนื่องในวันอนามัยโลก พ.ศ. 2506", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 5, ฉบับที่ 49 (13 เมษายน 2506), หน้า 44

7 บุญชนะ อัตถากร, "กำลังคนในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาติ", *รัฐสภาสาร*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 10 (กันยายน 2504), หน้า 22

8 *Op. cit.*

2505 อีก 2,685 เตียง สร้างสถานีอนามัยชั้นหนึ่งเพิ่มขึ้น 50 แห่ง ชั้นสอง 61 แห่ง และมีสำนักงานผดุงครรภ์ 920 แห่ง

ในด้านการปราบปรามโรคภัยไข้เจ็บ ปัจจุบันกระทรวงสาธารณสุขมีโครงการปราบไข้มาลาเรีย อหิวาตกโรค ไข้ทรพิษ คุดทะราด วัณโรค โรคเรื้อน และโรคติดต่อชนิดอื่นๆ อีกหลายอย่าง[9]

งานสำคัญของกระทรวงที่สมควรจะนำมากล่าวให้ละเอียดสักหน่อยก็คือ "โครงการพัฒนาการอนามัยท้องถิ่น" โครงการนี้ดำเนินเมื่อปี พ.ศ. 2503 มีระยะเวลา 15 ปี มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันโรคร้ายอันเกิดแก่สิ่งแวดล้อมซึ่งผิดสุขลักษณะ อาทิ โรคบิด ท้องร่วง ไข้รากสาดน้อย อหิวาตกโรคและโรคพยาธิ และเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนชนบทให้ดีขึ้น ทั้งในด้านสุขภาพ เศรษฐกิจและการสังคม โครงการนี้ได้รับความช่วยเหลือจากสหรัฐอเมริกา ได้วางวัตถุประสงค์ในชั้นแรกไว้ดังนี้

1. เพื่อจะควบคุมโรคสำคัญที่เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบท ซึ่งมีอยู่มากกว่า 75% ของประชากรทั้งประเทศ ด้วยวิธีปรับปรุงการสุขาภิบาล กล่าวคือ

   ก. ให้ได้มีและใช้แหล่งน้ำดื่มที่สะอาดอย่างน้อยหมู่บ้านละ 1 แห่ง

   ข. ให้ได้มีและใช้ส้วมที่ถูกสุขลักษณะ

   ค. รักษาความสะอาดบ้านเรือน

2. เพื่อยกระดับการครองชีพและการสังคมของประชาชนชนบทให้ดีขึ้น

3. เพื่อปรับปรุงและส่งเสริมการค้นคว้าในเรื่องการสุขาภิบาล

เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการนี้ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ได้มีแผนการที่จะช่วยแนะนำชี้แจงให้ประชาชนได้มีความเข้าใจและให้ความร่วมมือในการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมและที่อยู่อาศัยของตนให้ดีขึ้น โดยจะใช้วัสดุที่มีอยู่ในท้องถิ่นให้เป็นประโยชน์แก่การปรับปรุง

---

[9] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *รายงานความก้าวหน้าของกิจการในรอบปีที่ 4 แห่งการปฏิวัติ*, เล่ม 3 (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 491-621

การอนามัย และจัดให้มีการอบรมผู้นำเพื่อจะได้เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการปรับปรุงการอนามัยของท้องถิ่นต่อไป

โครงการพัฒนาการอนามัยท้องถิ่นนี้เป็นโครงการที่มุ่งสนับสนุนและช่วยเหลือจังหวัดในด้านวิชาการ วัตถุ รวมทั้งเครื่องมือในการปฏิบัติงานและทางการเงิน โดยมิได้มีนโยบายที่จะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการแทนเจ้าหน้าที่อนามัยจังหวัดแต่ประการใด โครงการพัฒนาการอนามัยท้องถิ่นเป็นโครงการที่จะส่งเสริมการพัฒนาการท้องถิ่นของชาติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีและรวดเร็ว ดังนั้นจึงได้จัดให้ประสานงานกันกับโครงการพัฒนาการท้องถิ่นแห่งชาติด้วย

ตามแผนดำเนินงาน[10] จะได้เริ่มในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 15 จังหวัด และในจังหวัดที่ได้ขอร้องมาเป็นพิเศษก่อน แล้วขยายไปทางภาคใต้ในปี พ.ศ. 2504 ภาคเหนือในปี พ.ศ. 2505 และภาคกลางในปี 2506 หลังจากนั้นก็จะเป็นการขยายงานแต่ละจังหวัดจากหมู่บ้านหนึ่งไปยังหมู่บ้านใกล้เคียง เช่นนี้เรื่อยไปจนครบทุกหมู่บ้านภายในเวลา 15 ปี

เมื่อเริ่มดำเนินงาน กระทรวงสาธารณสุขได้จัดให้มีการประชุมอบรมนายแพทย์อนามัยจังหวัดก่อนแล้วจึงจัดส่งอุปกรณ์สุขศึกษาให้ไปปฏิบัติงาน เท่าที่เป็นมาแล้ว มีสถิติดังนี้[11]

| ภาค | หมู่บ้านทั้งหมด | จำนวนหมู่บ้านที่ปรับปรุง | จำนวนส้วมที่ถูกสุขลักษณะ | จำนวนบ่อน้ำที่ถูกสุขลักษณะ |
|---|---|---|---|---|
| ตะวันออกเฉียงเหนือ | 14,353 | 899 | 11,658 | 534 |
| ใต้ | 5,419 | 133 | 1,362 | 297 |
| เหนือ | 7,847 | 42 | 4,185 | 1,460 |

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

ส่วนค่าใช้จ่ายตามโครงการที่ได้รับมาแล้ว มีดังนี้[12]

| พ.ศ. | งบประมาณ (บาท) | เงินสมทบ (บาท) | รวม (บาท) |
|---|---|---|---|
| 2503 | 516,750.00 | 1,711,000.00 | 2,214,650.00 |
| 2504 | 879,800.00 | 3,249,485.00 | 4,129,285.00 |
| 2505 | 1,406,800.00 | 4,500,000.00 | 5,906,800.00 |
| 2506 | 1,757,200.00 | ยังไม่ทราบ | |
| 2507 | 1,529,500.00 | ยังไม่ทราบ | |

เพื่อให้การดำเนินงานตามโครงการนี้ได้รับผลสมความมุ่งหมาย ทางกระทรวงสาธารณสุขได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปแนะนำและช่วยเหลือ พร้อมทั้งแก้ไขอุปสรรคในการดำเนินงาน แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม เท่าที่ผู้เขียนได้รับฟังมา ปรากฏว่ายังมีปัญหาในด้านการบริหารงานอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทั้งทางฝ่ายผู้ดำเนินงานและทางฝ่ายราษฎร เป็นต้นว่า ทางฝ่ายผู้ดำเนินงาน เจ้าหน้าที่เหล่านี้ไม่สามารถที่จะปฏิบัติงานได้อย่างใกล้ชิดพอที่จะบันดาลให้งานได้ผล ในเมื่องานประเภทนี้จำต้องมีการสอดส่องดูแลกันอย่างเป็นพิเศษจริง ๆ แต่ได้ใช้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีงานประจำอยู่แล้ว งานบางอย่างจำเป็นต้องใช้ผู้รอบรู้โดยเฉพาะ เช่นช่างสุขาภิบาลหรือเจ้าหน้าที่ทางสุขศึกษา ก็ไม่มีหรือมีไม่พอ ส่วนทางด้านประชาชนก็ขาดการศึกษาและมีความเป็นอยู่ต่ำ นับเป็นภาระหนักแก่เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงานเป็นอันมาก เพราะแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลในเรื่องนี้มีอยู่ว่า จะต้องพยายามกระตุ้นเตือน ยั่วยุให้ชาวชนบทได้รู้จักช่วยตัวเองในการปรับปรุงภาวะความเป็นอยู่และให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนเองและแก่ชุมชนของตัวเพื่อให้ได้ผลตามนี้ เพียงแต่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจะออกไปชั่วครั้งชั่วคราวหรือนาน ๆ ต่อครั้งย่อมไม่สามารถทำให้ประชาชนที่ขาดการศึกษาและเคยชินกับความเป็นอยู่เก่า ๆ เปลี่ยนแปลงทัศนคติได้

---

[12] *Ibid.*, และสำนักงบประมาณ, *เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ ร: งบประมาณรายจ่าย* (พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 128-29

## การควบคุมการใช้กำลังคนในทางอุตสาหกรรม

งานนี้อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนแรงงาน กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย ตามนโยบายที่เรียกกันว่า "นโยบายคุ้มครองแรงงาน" ซึ่งเป็นการคุ้มครองดูแลการทำงานให้ถูกสุขลักษณะและไม่ทำลายสุขภาพอนามัยของกำลังคน เป็นทั้งเรื่องเกี่ยวกับสภาพการทำงาน และเรื่องผลประโยชน์หรือสิทธิต่าง ๆ ของลูกจ้าง เรื่องเช่นนี้มีความสำคัญมากสำหรับประเทศที่ประกอบการอุตสาหกรรม ซึ่งมีกำลังคนเป็นจำนวนมากเกี่ยวข้องอยู่

ในประเทศไทย กฎหมายฉบับแรกในเรื่องนี้ได้แก่ "พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2477" บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการด้านอาคารสถานที่ให้มีสภาพสะอาดและปลอดภัย ต่อมาได้มี "พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. 2499" กำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักรเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติกันในนานาประเทศ ครั้นเมื่อมีการปฏิวัติได้ยกเลิกพระราชบัญญัติฉบับนี้ และได้ใช้ "ประกาศกระทรวงมหาดไทย" แทนตลอดมา

ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดเรื่องเกี่ยวกับชั่วโมงการทำงาน วันหยุดพักผ่อน การใช้แรงงานหญิงและเด็ก การใช้แรงงานมิให้มีอันตรายเกิดขึ้นแก่สุขภาพอนามัย วิธีตรวจสุขภาพร่างกายของพนักงานประจำปี การจัดให้มีแพทย์และบัจจัยในการพยาบาลและเครื่องสุขภัณฑ์อื่นๆ การให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบอันตรายในการทำงาน ตลอดจนการกำหนดภาระในการจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้ประสบอันตรายเนื่องจากการทำงาน เพื่อเร่งเร้าและเป็นเครื่องบังคับให้สถานประกอบการต่างๆ ตื่นตัวสนใจจัดการให้การทำงานของพนักงานมีสภาพที่ปลอดภัยยิ่งขึ้น

ประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ นับว่าเป็นวิวัฒนาการการใช้แรงงานคนเพื่อให้บังเกิดผลสูงสุดแก่เศรษฐกิจของชาติ และในขณะเดียวกันก็เพื่อธำรงไว้ซึ่งสุขภาพและความปลอดภัยแก่บุคคลอันเป็นความปรารถนาอย่างหนึ่งในสังคมของโลกเสรี และเป็นการสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ซึ่งกำลังส่งเสริมให้มีการประกอบการอุตสาหกรรมให้กว้างขวางมากขึ้น แทนการเป็นสังคมกสิกรรมแต่อย่างเดียวดังเช่นที่เคยเป็นมา อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า เรื่องการพัฒนากำลังคนกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐบาล ผลดีคลายในเรื่อง

การวางนโยบายกำลังคนในระดับชาติ ย่อมเป็นผลดีต่อการดำเนินงานคุ้มครองแรงงานในอนาคตได้ และจะเป็นส่วนเพิ่มกำลังผลิตในเชิงเศรษฐกิจของประเทศให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

อนึ่ง งานการปรับปรุงการอนามัยของประเทศยังมีอีกมาก เช่น โครงการอนามัยโรงเรียนและโครงการเลี้ยงอาหารกลางวันแก่นักเรียนของกระทรวงศึกษาธิการ การบำรุงอนามัยและความสะอาดของเทศบาลและสุขาภิบาล เป็นต้น ยิ่งกว่านี้ยังเป็นการสมควรที่จะกล่าวว่าประเทศไทยเป็นสมาชิกที่เข้มแข็งประเทศหนึ่งขององค์การอนามัยโลก ซึ่งมีบทบาทในการควบคุมสอดส่องและส่งเสริมสุขภาพให้แก่ประชากรทั่วโลก ดังนั้นจึงหวังได้ว่า งานทางด้านนี้คงจะไม่ถูกทอดทิ้งจากรัฐบาลโดยง่าย ๆ เป็นแน่แท้ ปัญหาจึงอยู่ที่เราจะสามารถวางแผนและปฏิบัติงานตามแผนที่วางไว้ได้เหมาะสมเพียงใดเท่านั้น

# บทที่ 6

## การสร้างขวัญให้แก่กำลังคน

### ความหมายและความสำคัญของขวัญของประชาชน

ในตอนก่อนๆ ได้กล่าวถึงวิธีการพัฒนากำลังคนมาถึง 3 ด้านแล้ว คือ ด้านปริมาณ ด้านคุณภาพ และด้านสุขภาพอนามัย ทั้ง 3 ประการนี้เป็นกรรมวิธีการพัฒนากำลังคนที่จะละเลยไม่ได้เป็นอันขาด หากรัฐบาลมีความปรารถนาที่จะปรับปรุงสมรรถภาพของคนให้สูงขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ช่องทางที่จะปรับปรุงกำลังคนให้เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติยิ่งขึ้นก็ยังมีอยู่อีก ดังเช่นเรื่อง ขวัญของประชาชนที่จะกล่าวถึงนี้และเรื่องการสร้างสรรค์ผู้นำที่จะกล่าวต่อไป

คนมีชีวิตจิตใจ แม้ว่าจะมีกำลังร่างกายสมบูรณ์ ได้รับการศึกษามาเป็นอย่างดี ได้ผ่านงานสำคัญๆ มามากต่อมากแล้ว และมีสมองที่ได้รับการยกย่องว่าประเสริฐกว่าสัตว์โลกอื่นๆอยู่เสมอก็ตาม หากว่าบุคคลนั้นไม่เต็มใจทำงาน โดยไม่ชอบแนวความคิดในการทำงาน โดยไม่เห็นชอบหรือศรัทธาในนโยบายของทางราชการ โดยมีความแคลงใจในความมุ่งหมายของการปฏิบัติงานของผู้นำ โดยไม่ชอบสภาพของงาน ไม่ชอบคนที่เกี่ยวข้องหรือมีเรื่องที่ต้องทำให้ครุ่นคิดและกังวลใจอยู่เสมอ หรือมีมูลเหตุชักจูงใจอย่างอื่นๆ ที่ขัดกับการทำงานที่กำลังทำอยู่ กำลัง

แรงงานที่จะใช้เพื่อการผลิตซึ่งจะหวังได้จากตัวบุคคลคนนั้น ก็ย่อมจะลดน้อยถอยลง หรืออาจจะไม่เป็นประโยชน์แต่อย่างใดเลยก็ได้ ยิ่งกว่านั้นอาจจะถึงกับมีท่าทีต่อต้านนโยบายการทำงานของราชการก็เป็นได้ ผลเสื่อมเสียจากเรื่องดังกล่าวจะทำให้มีการบกพร่องในงาน ขาดกำลังใจและความสนใจในงาน ขาดความร่วมมือและสามัคคีธรรมในการทำงาน และทำให้เกิดปัญหาทางการบริหารงานและการปกครองแก่ผู้บังคับบัญชาในทุก ๆ ระดับอีกด้วย ด้วยเหตุนี้ แนวความคิดในการพัฒนากำลังคนจึงต้องเกี่ยวข้องกับการสร้างขวัญให้แก่ประชาชนด้วย

คำว่า "ขวัญ" มีผู้ให้คำนิยามไว้มาก แต่เห็นว่าเหมาะสมที่สุดที่จะยกมากล่าวในที่นี้ก็คือว่า "ขวัญ" หมายความถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่มชนหรือความรู้สึกเกี่ยวกับการที่สมาชิกจะทำงานได้ดีที่สุด เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือให้ถึงจุดหมายปลายทางที่หมู่คณะได้ตั้งไว้[1] ขวัญเป็นเรื่องของทรรศคติ (attitude) และกำลังใจของคน

ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเรื่องขวัญของชาติ (National morale) ซึ่งมีความหมายอย่างกว้างในอันที่จะให้กำลังคนในประเทศทั้งหมดเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน หากต้องการให้เป็นกำลังผลิตที่มีประสิทธิภาพสมกับเป้าหมายของการพัฒนาแล้ว ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลซึ่งเป็นผู้นำจะต้องแสดงให้เห็นว่า ได้มีความตั้งใจจริงในอันที่จะส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี ทั้งการครองชีพ และการประกอบอาชีพ อีกทั้งรัฐต้องแสดงออกซึ่งการบริหารงานที่ดีเพื่อประชาชนเป็นส่วนรวมโดยแท้จริง ด้วยความซื่อสัตย์และยุติธรรม เพราะ

> รัฐบาลก็คือเครื่องมือซึ่งกลุ่มชนชั้นผู้นำของประเทศใช้เป็นเครื่องแสดงอำนาจ นโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้จะแสดงถึงคุณค่าและจุดหมายร่วมกันของสังคม ถึงความเข้มแข็งหรือความอ่อนแอของบุคคลซึ่งสนใจต่อในการพัฒนาอย่างรุนแรงและของบุคคลซึ่งมีแนวความคิดที่แตกต่างกันออกไป หรือแม้แต่บุคคลที่อาจเป็นศัตรูต่อการพัฒนาปรับปรุง หรือแสดงถึงการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวิธีปรับจิตใจให้เข้ากันและวิธีการชักจูงจิตใจของกลุ่มชนเหล่านั้น[2]

หากประชาชนมีความเชื่อมั่นขั้นมูลฐานว่า รัฐบาลมิได้ปฏิบัติการอย่างใดอันเป็นการเสริมสร้างความก้าวหน้าให้แก่ประเทศชาติหรือประชาชนส่วนรวม หรือปฏิบัติการไปแล้วแต่มิ

---

1 Edwin E. Ghiselli & Clarence W. Brown, *Personnel and Industrial Psychology* (New York : Mcgraw Hill Co., Inc., 1955), p, 448.

2 W. Brand, *The Struggle for a Higher Standard of Living* (Illinois : The Free Press, 1958), p. 130.

ได้มุ่งรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมที่แท้จริงแล้ว ประชาชนจะคลายความเชื่อถือและไม่ยินดียินร้ายต่อการที่จะสนับสนุนแผนการหรือโครงการใดๆของรัฐบาลทันที ยิ่งกว่านั้นหากว่ารัฐบาลมิได้มีการสร้างขวัญหรือกำลังใจให้แก่ประชาชนอย่างมั่นคงแล้ว โอกาสที่ประชาชนจะบ่ายเบี่ยงหรือโอกาสที่ฝ่ายตรงกันข้ามจะทำลายความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันและความเป็นปึกแผ่นเกี่ยวกับการรวมกำลังเพื่อให้เป็นประโยชน์ทั้งในด้านเศรษฐกิจและในทางทหาร ก็จะมีมากและง่ายขึ้นเป็นเงาตามตัว

เป้าหมายสำคัญที่ชาติต้องการและซึ่งเป็นเป้าหมายที่ประชาชนแสดงออกอยู่เสมอในทุกชาติก็คือ ความรักชาติ ในทางทหารถึงกับมีคำกล่าวว่า "กองทัพซึ่งมีทหารมัวใส่ใจแต่จะรักษาบ้านของตนหรือคอยแต่จะหาประโยชน์ใส่กระเป๋าตัวเอง มากกว่าที่จะคำนึงถึงหนทางที่จะเข้าพิชิตข้าศึก ย่อมไม่สามารถทำการสู้รบได้อย่างมีประสิทธิภาพเลย ดังนั้น ถึงแม้ว่ากองทัพนั้นจะมีขนาดใหญ่โตหรือมีอุปกรณ์ในการรบอย่างครบครันเพียงใด ก็ไม่อาจจะถือว่ากองทัพนั้นเป็นแหล่งกำเนิดกำลังที่สำคัญของประเทศได้"[3] ในที่นี้อาจจะยกตัวอย่างจากประสบการณ์ที่ผ่านพ้นไปเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาได้หลายเรื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เกี่ยวกับกำลังใจหรือขวัญในการทำสงคราม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการทหารโดยตรงและมีส่วนเชื่อมโยงมาถึงบทบาทของฝ่ายพลเรือนด้วย กล่าวคือ

บางท่านคงจะจดจำเรื่องราวเกี่ยวกับบทบาทของทหารญี่ปุ่นเมื่อคราวมหาสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้ดี ทหารญี่ปุ่นทุกคนได้ยอมสละชีวิตและเลือดเนื้อของตนเองเข้าทำการสู้รบเพื่อองค์พระมหาจักรพรรดิอย่างบ้าคลั่ง ทุกคนเต็มใจที่จะกระทำอัตวินิบาตกรรมมากกว่าที่จะยอมแพ้ให้แก่ข้าศึกหรือบางท่านอาจจะรำลึกถึงความตกลงใจอย่างแน่วแน่แต่ครั้งโบราณของทหารอิสราเอลที่จะทำสงครามกับประเทศอาหรับ และยิ่งกว่านี้อาจเปรียบเทียบพฤติกรรมของกองทัพนาซีที่สามารถพิชิตกองทัพฝรั่งเศสได้ว่า แต่ละกองทัพมีขวัญแตกต่างกันอย่างไร ประวัติศาสตร์ตอนหนึ่งได้บันทึกไว้ว่ากองทัพจีนคณะชาติได้ล่าถอยทัพก่อนที่จะได้เข้าทำการสู้รบกับฝ่ายตรงกันข้าม มีทหารละทิ้งกองทัพขนาดเป็นจำนวนถึงกรมๆ ยอมสละทั้งเมืองสำคัญที่ใหญ่ที่สุดเมือง

[3] A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1958), pp. 178-79.

หนึ่งของโลกโดยมิได้มีการประจันหน้าทำสงครามใหญ่กันแม้แต่เพียงครั้งเดียว สิ่งเหล่านี้นับว่าขึ้นอยู่กับขวัญหรือกำลังใจที่ได้ตัดสินใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดไปอย่างแรงกล้า

ที่กล่าวมานี้จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จในการสู้รบย่อมได้แก่การที่จะสามารถรวมขวัญของกองทัพและบุคคลซึ่งมีส่วนสนับสนุนกองทัพให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้อย่างสำคัญ ตราบใดแม่ทัพและนายทหารชั้นผู้ใหญ่ ยังรับสินบาดคาดสินบน ตราบนั้นการกระตุ้นขวัญของพวกทหารในกองทัพให้คึกคักขึ้นเพื่อตนนั้นย่อมจะไม่ได้ผลอย่างจริงจัง และทหารก็จะไม่ค่อยจะเต็มใจเข้าสู้รบจนสุดใจขาดดิ้น หากได้หัวหน้าหน่วยที่ขี้ขลาดเป็นแน่แท้[4]

ความเต็มใจที่จะเสียสละและยืนหยัดต่อการเข้าโจมตีของฝ่ายศัตรูย่อมเป็นสิ่งสำคัญในหมู่ประชากรฝ่ายพลเรือนเช่นเดียวกัน สงครามในปัจจุบันไม่ได้จำกัดขอบเขตอยู่แต่ในสนามรบเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประชาชนที่เป็นพลเรือนทั้งปวงก็จะไม่ได้รับการยกเว้นหรือการปราณีจากการถูกโจมตีทางอากาศหรือการระดมยิงของฝ่ายตรงกันข้ามแต่อย่างใดเลย ประชาชนแม้ว่าจะไม่มีส่วนเข้ารบโดยตรงเช่นทหาร แต่ก็มีส่วนและบทบาทอย่างมากมายในการช่วยเหลือทหารโดยทางอ้อม เมื่อเกิดสงครามประชาชนต้องทำงานหนักเพื่อผลิตอาหาร และเครื่องใช้ไม้สอยต่าง ๆ ให้พอกับความต้องการ ต้องบริโภคอาหารแต่น้อยเพื่อสำรองอาหารไว้และเลิกใช้สิ่งของฟุ่มเฟือยจนหมดสิ้น บางครั้งก็ต้องยกเว้นสิ่งที่จำเป็นด้วย ยิ่งกว่านั้น นอกจากตัวเองจะต้องมีกำลังใจหรือขวัญที่เข้มแข็งแล้ว ยังต้องให้กำลังใจแก่ทหารที่เข้าทำการสู้รบในสมรภูมิด้วย บางครั้งก็มีการส่งพี่น้องเข้าไปรับราชการทหารในแนวหน้าซึ่งไม่แน่ว่า เขาจะกลับมาให้พบอีกหรือเปล่า เรื่องราวเหล่านี้นับว่ามีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน อันจำเป็นที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารประเทศในอันดับสูงจะได้ตระหนักไว้และคิดหาทางผนึกกำลังเข้าไว้ด้วยกันให้แต่ละฝ่ายมีความเข้าอกเข้าใจ เห็นใจกันอย่างมั่นคงด้วย เพราะหากว่ารัฐบาลสามารถสร้างขวัญให้บังเกิดแก่ประชาชนทั้งข้าราชการและประชาชนได้อย่างสูงแล้ว เมื่อรัฐบาลมีนโยบายสำคัญอย่างใดที่ประชาชนเห็นด้วยแล้ว เพียงแต่ผู้นำประเทศเรียกร้องหรือแสดงบทบาทออกมาให้ปรากฏ กำลังแรงงานอันมหาศาลของประเทศก็จะสามารถผนึกกันปฏิบัติการให้นโยบายนั้นดุลวงได้ผลสมความปรารถนาได้

---

4 *Ibid.*, pp. 178-81.

**ปัญหาและบทบาทของรัฐบาลไทยในด้านการบำรุงขวัญ**

การพิจารณาเรื่องขวัญในประเทศไทยว่า มีปัญหาสำคัญเกิดขึ้นบ้างหรือไม่ อาจจะพิจารณาได้จากระยะเวลาสั้น ๆ นับแต่ที่รัฐบาลปฏิวัติชุดที่กำลังพัฒนาประเทศอยู่ในขณะนี้ ก็จะช่วยให้เข้าใจข้อเท็จจริงได้ถูกต้องมากยิ่งขึ้น เพราะรัฐบาลแต่ละชุดย่อมมีลักษณะและความแตกต่างกันในเรื่องแนวนโยบายและความนิยมชมชอบจากประชาชน

เมื่อมีการปฏิวัติ ปฏิกริยาที่แสดงออกซึ่งความชื่นชมยินดีและการแสดงออกซึ่งการเป็นปรปักษ์หรือต่อต้านต่อรัฐบาลนี้ย่อมมีอยู่ทั้งสองประการ

กลุ่มที่แสดงออกซึ่งความพอใจ มีเหตุผลอยู่ว่า ต้องการที่จะให้รัฐบาลชุดเก่าออกไป ต้องการให้มีการแก้ไขปรับปรุงระบบการเมืองและการบริหารราชการในสมัยนั้นเสียใหม่ เพราะเห็นได้ชัดว่า ความไม่เรียบร้อยได้เกิดขึ้นแม้กระทั่งกระบวนการเลือกตั้งผู้แทนราษฎร เพื่อให้เข้าไปนั่งในสภาขั้นสูงสุดของประเทศ ถึงกับมีการเดินขบวนแสดงความไม่พอใจขึ้น[5]

การบริหารราชการในสมัยก่อนการปฏิวัติขาดความมั่นคง ขาดความเข้มแข็งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เพราะฝ่ายการเมืองแทรกแซงอยู่ตลอดเวลา มีการแสวงหาผลประโยชน์เข้าสู่ส่วนตัวมากกว่าที่เข้าสู่รัฐบาลเป็นส่วนรวมอยู่เสมอ มีการคอร์รัปชั่นในหมู่ข้าราชการ การแทรกซึมของคอมมิวนิสต์ก็ฝังลึกอยู่เป็นอันมาก มีการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่อประชาชนพลเมือง เรื่องเหล่านี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ก่อให้เกิดปฏิกริยาที่สังเกตได้จากมติมหาชน ทั้งทางหน้าหนังสือพิมพ์และการเดินขบวนคัดค้าน

กลุ่มที่สอง ได้แก่พวกที่แสดงออกซึ่งการเป็นปรปักษ์แก่รัฐบาล เพราะรัฐบาลนี้เป็นรัฐบาลที่ได้อำนาจมาจากการปฏิวัติ ดังนั้นพวกที่สิ้นอำนาจบางคนหรือพวกที่ต้องเสียผลประโยชน์ไม่ว่าในทางใดทางหนึ่งต่อการปฏิบัติการของคณะปฏิวัติพวกหลังนี้ย่อมไม่เห็นสอดคล้องด้วย ปฏิกริยาจากศัตรูของประเทศเช่นคอมมิวนิสต์ก็เกิดขึ้น เพราะคณะปฏิวัติได้แสดงออกซึ่งความตั้งใจว่าจะกำจัดให้หมดสิ้นไปจากประเทศไทย แล้วยังมีพวกที่ไม่ชอบในตัวบุคคลของผู้เข้ามารับบทบาทช่วงใหม่อีกด้วย แต่ถึงอย่างไรก็ตาม จะกล่าวหาว่ารัฐบาลปฏิวัตินี้บกพร่องประการใดนั้นยัง

---

[5] กรมยุทธการทหารบก, *ประวัติของหน่วยทหารในกองทัพบก* (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองรัตน์, 2505), หน้า 628

ไม่ได้ จนกว่าจะได้เห็นบทบาทเสียก่อน ดังนั้นในระยะเปลี่ยนแปลง จึงไม่อาจจะวินิจฉัยความเป็นไปของประชาชนพลเมืองในด้านขวัญได้โดยถูกต้อง

คณะปฏิวัติซึ่งได้นำโดยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้เชิญ ฯพณฯ พจน์ สารสิน มาเป็นนายกรัฐมนตรีในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อ บุคคลผู้นี้กล่าวได้ว่า เป็นบุคคลที่วงการทั่วไปยอมรับนับถือในเกียรติภูมิ ความรู้ความสามารถและความซื่อสัตย์เป็นอย่างยิ่ง ด้วยเหตุนี้ จึงได้ช่วยจูงใจความคิดและขวัญของประชาชนไปในหนทางที่ว่า คณะปฏิวัติคงจะบริหารราชการไปในหนทางที่จะทำให้ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าไปได้มากกว่ารัฐบาลชุดเก่า

หลังจากนั้น ฯพณฯ พลเอก ถนอม กิตติขจร ก็ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าคณะปฏิวัติให้บริหารประเทศสืบต่อมาอีกระยะหนึ่ง แม้ว่าทั้งสองรัฐบาลนี้ได้แสดงออกซึ่งความปรารถนาอย่างจริงจังที่จะปรับปรุงระบบการเมืองและการบริหารราชการเก่า ๆ ให้ดีขึ้น แต่กลุ่มต่อต้านหรือบ่ายเบี่ยงก็ยังปรากฏอยู่อีกมาก ด้วยเหตุนี้ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้แสดงบทบาทออกมาอย่างสำคัญในอันที่จะปฏิรูปประเทศเสียใหม่ให้กว้างขวาง โดยมุ่งที่จะขจัดสิ่งเลวร้ายที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป ได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ ใช้ธรรมนูญการปกครองชั่วคราวแทนเพื่อให้มีอำนาจมากกว่าธรรมดา พร้อม ๆ กันก็ได้แสดงความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะพัฒนาประเทศอย่างมีแผนต่อไป บทบาทที่เด่นชัดอาจจะศึกษาได้จากประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งได้ปรากฏออกมาหลายฉบับ และปรากฏการณ์ที่แสดงออกต่อมาจนกระทั่งทุกวันนี้

ในระยะเวลาที่ ฯพณฯ อดีตนายกรัฐมนตรี จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้บริหารประเทศได้แสดงความเข้มแข็งเด็ดขาดในการวินิจฉัยสั่งการในเรื่องสำคัญมาแล้วเป็นอันมาก แต่กระนั้นปัญหาที่มีอยู่ก็ยังมีอยู่อีกเป็นอันมาก เช่น ปัญหาการแทรกซึมของพวกคอมมิวนิสต์ ปัญหาเรื่องการเมืองกับประเทศกัมพูชา ปัญหาเรื่อง 4 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ปัญหาเรื่องการใช้อภิสิทธิ์ในวงราชการ ปัญหาเรื่องทัศนคติของข้าราชการที่มุ่งหวังผลประโยชน์อย่างอื่นนอกจากเงินเดือน ปัญหาเรื่องคนคิดร้ายต่อท่านอดีตนายกรัฐมนตรี ปัญหาเรื่องการนำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มาใช้ และปัญหาเรื่องผู้คิดปฏิวัติซ้อน เป็นต้น

จากปัญหาที่นำมากล่าวเหล่านี้ บางปัญหาเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาแต่ในสมัยก่อน ๆ และยังคงลุกลามอยู่ในปัจจุบันนี้ เป็นปัญหาที่รัฐบาลกำลังถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะแก้ไข เพื่อ

ประโยชน์ในการสร้างขวัญและความนิยมชมชอบต่อรัฐบาลจากประชาชนอันจะเป็นการสะดวกแก่การปกครองประเทศสืบต่อไป

ปัญหาแรกได้แก่ปัญหาคอมมิวนิสต์อันมีหลักการปกครองประเทศตรงกันข้ามกับประเทศไทยอันอยู่ในกลุ่มประเทศเสรีประชาธิปไตย หลักการปกครองทั้งสองหลักการนี้ขัดกันอยู่อย่างชัดแจ้ง และที่สำคัญที่สุดก็คือว่า นอกจากจะมีการเชื่อถือกันในลัทธิคนละลัทธิแล้ว คอมมิวนิสต์ยังมีนโยบายและแผนการที่จะครอบครองโลกเสียแต่ลัทธิเดียวอีกด้วย ในระยะเวลาหลาย ๆ ปีที่ผ่านมา พฤติกรรมของพวกคอมมิวนิสต์ในการรุกรานประเทศเพื่อนบ้านของเราทั้งใกล้และไกลทั้งด้วยการใช้กำลังและด้วยการแทรกซึม ได้เป็นที่ประจักษ์ชัดแจ้งแก่ชาวโลกเสรีมาหลายต่อหลายประเทศแล้ว อาทิ ประเทศทิเบต อินเดีย ญวน ลาว เขมร เกาหลีใต้ และจีนคณะชาติ และแม้แต่ในประเทศไทยเอง ก็ได้อยู่ในแผนการของคอมมิวนิสต์ที่จะเข้ามามีอิทธิพลอย่างในประเทศอื่น ๆ ดังที่ปรากฏจากความเคลื่อนไหวอยู่บ่อยครั้งและเป็นที่ทราบกันอยู่เป็นอย่างดีแล้ว แผนการรุกรานของคอมมิวนิสต์ในการขยายอิทธิพลได้สำเร็จลุล่วงไปแล้วเป็นอันมาก เพราะคอมมิวนิสต์เองก็มีความฉลาดในการสร้างขวัญเพื่อรวมกำลังของตนเอง โดยได้ประกาศว่า "กระทำเพื่อลัทธิคอมมิวนิสต์จะได้ครอบครองโลก" รัสเซียมิได้ประกาศว่ากระทำเพื่อประเทศรัสเซียเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ ประเทศในกลุ่มคอมมิวนิสต์ทั้งหลายจึงต่างก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการแพร่หลายลัทธินี้ ในขณะเดียวกันคอมมิวนิสต์ก็ใช้กุศโลบายตำรับเดียวกันยุแหย่ทำลายความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของฝ่ายตรงกันข้าม เพื่อให้ขวัญและพลังความสามัคคีในชาตินั้นต้องมีอันเสื่อมเสียไป อันจะเป็นการง่ายที่จะแทรกซึมและรุกรานเอาด้วยกำลังในภายหลัง

ปัญหาที่สองคือ ปัญหาเกี่ยวกับสัมพันธภาพกับประเทศกัมพูชา ที่นับว่าเป็นอันตรายแก่ประเทศไทยก็คือว่า ประเทศกัมพูชาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศไทยโดยตรง เมื่อมีกรณีพิพาทกันเช่นนี้แล้ว ก็ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่กัมพูชาจะต้องยุแหย่ให้ประชาชนชาวไทยมีความเกลียดชังคลายความจงรักภักดีต่อรัฐบาลไทย ให้มีการแตกแยกกันไว้ก่อนอันจะเป็นประโยชน์ในทางการเมืองต่อไป ซ้ำยังอาจเป็นอันตรายแก่ประเทศไทยเป็นอย่างยิ่งหากกัมพูชาต้องมีอันเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ไปเสียอีกประเทศหนึ่ง

ปัญหาอีกปัญหาหนึ่งที่สมควรจะนำมากล่าวในที่นี้เป็นปัญหาทางสังคมที่เกิดขึ้นมานาน

แล้ว คือ ปัญหาเรื่องการใช้อภิสิทธิและปัญหาเรื่องทัศนคติของข้าราชการในการแสวงหาผลประโยชน์อื่น ๆ นอกจากเงินเดือน ทั้งสองอย่างเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำต่ำสูงระหว่างประชาชนกับข้าราชการ ประชาชนจะเกิดความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสังคมและเสื่อมศรัทธาต่อรัฐบาลไปด้วย ซึ่งปัญหานี้ดูจะเป็นแบบฉบับของสังคมของประเทศไทยท่านองที่ว่า "ใช้ความรู้ไปหาอำนาจและใช้อำนาจไปสู่ความร่ำรวย"

นับเป็นเรื่องราวที่เกิดขึ้นอย่างเร้อรังในประเทศไทยที่มีเสียงครหากันมากว่าบุคคลที่มีอำนาจมักจะใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ ไม่ว่าทางหนึ่งก็ทางใด เช่นการขอมีอภิสิทธิเหนือสามัญชนทั้งหลาย มุ่งหน้ากอบโกยผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง บางครั้งละเลย ไม่คำนึงถึงแบบแผนที่วางไว้เพื่อบังคับแก่มหาชนทั่วไปอย่างทัดเทียมกัน บางครั้งใช้ตำแหน่งหน้าที่ที่ตนมีอยู่นำไปสู่ความสำเร็จในการใช้สิทธิเหนือบุคคลธรรมดา บางครั้งการกระทำเช่นนั้นเป็นการอยุติธรรมแก่ประชาชนพลเมืองที่จะดำเนินกิจการแข่งขันกันในวิถีทางที่ชอบธรรมภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับเดียวกัน สิ่งเหล่านี้เมื่อเกิดขึ้น ประชาชนย่อมมีความเข้าใจว่า ผู้มีอำนาจเหล่านั้นได้ยึดถือประโยชน์ส่วนตัวก่อนส่วนรวม หรือก่อนประชาชนทั้งมวล

ขอบเขตของการใช้อภิสิทธินั้นย่อมมีมากหรือน้อยก็ได้ แต่ก็ขึ้นอยู่กับความจริงจังของผู้บริหารงานชั้นสูงที่จะแสดงออกมาอย่างเฉียบขาดเพียงใด ตัวอย่างที่อาจเห็นได้จากบางประเทศที่ประชาชนแสดงความไม่พอใจเป็นอันมาก เพราะชนชั้นผู้นำมีที่ท่าว่าได้แสวงหาผลประโยชน์ใส่ตัวเองอย่างเด่นชัด และเศรษฐกิจของประเทศนั้นก็ทรุดโทรมลงไปเป็นอันมาก

ในสมัยก่อน นายกรัฐมนตรีไทยต้องออกประกาศห้ามบุคคลในคณะรัฐมนตรีมีตำแหน่งในวงการธนาคารและธุรกิจ เพราะเกรงว่า นักธุรกิจที่ชาญฉลาดอาจจะแอบอ้างเอาชื่อเสียงและอำนาจของผู้นั้นไปใช้เป็นเกราะกำบังหรือเป็นเครื่องมือแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบจากประชาชนหรือแสวงหาผลประโยชน์จากความฟุ่มเฟือยในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของประเทศซึ่งได้มาจากหยาดเหงื่อของประชาชนในรูปภาษีอากร ยิ่งกว่านั้นถ้าปรากฏว่าผู้ที่กอบโกยผลประโยชน์เข้าตัวเองมิใช่เป็นคนไทยที่เป็นเจ้าของประเทศด้วยกันเองแล้ว ขวัญของประชาชนยิ่งเสื่อมโทรมหนักลงไปอีก

ข้อเท็จจริงที่เห็นได้ง่าย ๆ ก็คือว่า ในขณะที่รัฐบาลขอความร่วมมือจากประชาชนให้ทำงาน ประกอบอาชีพอย่างแข็งขัน พยายามเก็บออมเงิน ยอมเสียสละให้รัฐบาลขึ้นภาษีเพื่อนำเงินมาบำรุงประเทศให้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ทางหน่วยราชการของรัฐบาลบางแห่งก็ใช้เงินงบประมาณอย่างไม่สมเหตุสมผล ภาวการณ์ทั้งสองประเภทนี้ย่อมจะไปด้วยกันไม่ได้เป็นแน่แท้ ประชาชนจะเอือมระอาและต่างก็เห็นแก่ตัวเองยิ่งขึ้นหนักเข้า เมื่อมีเรื่องอะไรเกิดขึ้นก็คิดถึงตัวเองก่อนคนอื่นเสมอ ทั้งนี้หมายความว่า ในเรื่องที่ราษฎรควรจะให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลได้[6]

ระบบการบริหารราชการของไทยอย่างหนึ่งซึ่งเป็นช่องทางให้ขวัญของข้าราชการ ซึ่งเป็นจักรกลสำคัญของรัฐเสื่อมลงไปเป็นอันมาก ซึ่งน่าจะตั้งข้อสังเกตเป็นสมมติฐานในการศึกษาวิจัยต่อไป คือ ความเหลื่อมล้ำต่ำสูงของข้าราชการด้วยกัน เพราะข้อแตกต่างระหว่างโอกาสแห่งความก้าวหน้าและผลประโยชน์มีมาก บางหน่วยข้าราชการได้เลื่อนยศเลื่อนชั้นรวดเร็ว มีเงินผลประโยชน์ตอบแทนให้ทั้งทางตรงและทางอ้อม มีอำนาจบังคับบัญชาผู้คนมาก และมีอำนาจในการใช้สิทธิอื่น ๆ แต่บางแห่งตรงกันข้าม ดังนั้นจึงไม่เป็นเรื่องแปลกประหลาดเลยที่หน่วยราชการบางแห่งมีผู้คนนิยมสมัครเข้ารับราชการเป็นอันมาก แต่บางหน่วย ข้าราชการทำงานกันอย่างเฉื่อยชาคอยแต่หาโอกาสที่จะออกไปหางานอื่น ๆ ที่ดีกว่าทำ เรื่องนี้เป็นการสมควรจะนำมาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขด้วย เพราะหลักเสมอภาคในโอกาสและความก้าวหน้าเป็นเรื่องสำคัญของระบบข้าราชการพลเรือนโดยทั่ว ๆ ไป

การพิจารณาในอันดับต่อไป ก็คือว่ามีเรื่องราวอะไรบ้างที่รัฐบาลสมัยปฏิวัติสามารถสร้างขวัญหรือสามัคคีธรรมให้แก่ประชาชนพลเมือง นับแต่ได้รับช่วงบริหารงานประเทศเป็นต้นมา

ทุกคนจะต้องยอมรับความจริงข้อหนึ่งว่า นับแต่ที่ได้มีการปฏิวัติปรับปรุงประเทศ ฯพณฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีได้แสดงออกซึ่งความเป็นผู้นำประเทศได้อย่างดียิ่ง โดยได้รับความสนับสนุนจากประชาชนพลเมืองส่วนใหญ่อยู่ตลอดมา ฯพณฯ จอมพล

---

[6] อนึ่งหลังสุดนี้เมื่อ ฯพณฯ จอมพลถนอม กิตติขจร ได้กลับเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง ได้ประกาศว่ารัฐบาลชุดใหม่นี้จะปราบคอร์รัปชั่น และบริหารราชการอย่างประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย

สฤษดิ์ได้สร้างสามัคคีธรรมโดยได้กล่าวเน้นถึงคำว่า "ชาติ" และการเทิดทูน "พระมหากษัตริย์" เสมอ เพราะสถาบันทั้งสองเป็นหลักสำคัญในการที่ประชาชนพลเมืองจะได้มีเป้าหมายในชีวิตร่วมกันอันจะก่อให้เกิดเอกภาพและกำลังใจในส่วนรวมของประเทศ เนื่องจากชาติเป็นสิ่งที่ทุกคนย่อมหวงแหน พระมหากษัตริย์และราชบัลลังก์เป็นสัญญลักษณ์และสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศที่ปวงชนชาวไทยเทอดทูนมาแต่ไหนแต่ไรแล้ว

นอกจากนี้ ฯพณฯ อดีตนายกรัฐมนตรียังได้กล่าวยืนยันต่อประชาชนถึงความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะยกฐานะของประเทศให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น ทั้งได้แสดงออกในการเลือกใช้คนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาช่วยงานของชาติ โดยไม่พยายามถือพวกถือพ้องดังที่ได้เคยกล่าวว่า "บรรดาคนที่ข้าพเจ้าเอามาเป็นเพื่อนร่วมงานก็ได้เลือกสรรโดยพิจารณาคุณลักษณะและวิชาการ โดยไม่คำนึงถึงพวกถึงพรรค ข้าพเจ้ายึดหลักเรื่องสร้างความสามัคคีในชาติเป็นเรื่องสำคัญ"[7] เรื่องนี้ทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถไม่รังเกียจที่จะร่วมงานด้วยเมื่อได้รับการขอร้อง

อีกเรื่องหนึ่งที่สำคัญที่สุดและเป็นผลงานอันดีเด่นของคณะรัฐบาลปฏิวัติ ก็คือ การจัดให้มีแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย การพัฒนาการเศรษฐกิจตามแผนการนี้มีขอบเขตกว้างขวางมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม ดังที่จะสังเกตได้จากโครงการย่อยหลายสิบหลายร้อยโครงการ ดังนั้นเพียงงานชิ้นนี้ชิ้นเดียวก็ต้องนับว่าเป็นเรื่องใหญ่ที่รัฐบาลได้แสดงออกซึ่งความปรารถนาที่จะทำนุบำรุงประเทศให้ก้าวหน้า แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ความสำคัญก็อยู่ที่การปฏิบัติตามแผนที่จะให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติในระยะแรก 2503–2506 ผ่านพ้นมาแล้ว รัฐบาลได้ประกาศว่าได้บรรลุผลสมความมุ่งหมาย และบางอย่างดีกว่าที่ได้คาดไว้เสียอีก ขณะนี้กำลังดำเนินงานตามแผนการระยะสองของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรก การที่รัฐบาลสามารถดำเนินงานตามแผนได้สำเร็จในระยะแรกนี้ก็ต้องนับว่าได้รับความสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดี ฯพณฯ อดีตนายกรัฐมนตรีพยายามที่จะเข้าให้ถึงจิตใจประชาชน ไม่ว่าจะปฏิบัติการอย่างไร มักจะใช้วิธีกล่าวคำปราศรัยแก่ประชาชนอยู่เสมอ เพราะท่านเห็นว่า

---

[7] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี 2502* (พระนคร: โรงพิมพ์ธนะการพิมพ์, 2503), หน้า 39

ประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งที่จะช่วยสร้างความสามัคคีและความเข้าใจ ให้ความร่วมมือกันเป็นอย่างดีให้มีขึ้นในหมู่ประชาชนคนไทยได้ ความสามัคคีและความร่วมมือร่วมใจมีความสำคัญต่อชาติไทยเพียงใด ประวัติศาสตร์คงจะได้สอนให้ท่านทั้งหลายได้ทราบเป็นอย่างดีแล้ว จากความยาวนานในประวัติศาสตร์แต่หนหลัง ไม่เคยปรากฏเลยแม้แต่ครั้งเดียวว่า เอกราชของชาติไทยได้เคยสูญเสียไปในขณะที่คนไทยทั้งชาติยังมีความสามัคคีต่อกันอยู่

ในสมัยนี้ ทุกท่านก็ย่อมทราบดีแล้วว่า ชาติที่รักของเรากำลังอยู่ในสมัยพัฒนา งานพัฒนาชาติบ้านเมืองเป็นงานที่ใหญ่มาก ย่อมไม่มีผู้ใดหรือคนแต่เพียงหมู่เดียวจะสามารถปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีได้ จะต้องได้รับความร่วมมือร่วมใจสนับสนุนจากคนทั้งชาติ หรือโดยคนส่วนมากของชาติ ที่เรียกว่า การสนับสนุนจากประชาชนหรือ Public Support การพัฒนาประเทศจึงจะประสบผลสำเร็จลุล่วงไปด้วยดีได้ การประชาสัมพันธ์ก็เป็นเครื่องสร้างความร่วมมือร่วมใจได้ดี ทำให้มี Public Support ได้มากที่สุด...

อีกประการหนึ่ง จะสามารถเป็นมาตรการป้องกันการโฆษณาชวนเชื่อหรือการชักชวนประชาชนไปในทางที่ไม่ดีของพวกที่กระทำผิดคิดมิชอบ เช่น พวกคอมมิวนิสต์ได้เป็นอย่างดีที่สุด... พวกคิดการร้ายก็เลือกพากการโฆษณาชวนเชื่อเผยแพร่ลัทธิอุบาทว์ไปในท้องที่ ๆ ขาดการประชาสัมพันธ์ของรัฐบาลหรือที่ ๆ ว่าการประชาสัมพันธ์ไปไม่ถึงเสียเป็นส่วนมาก[8]

รัฐบาลในสมัยปฏิวัติได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังต่อการประชาสัมพันธ์เพื่อการสร้างขวัญ ทั้งในด้านหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ หนังสือและการสารและในสื่อสารมวลชนอย่างอื่น ๆพณฯ อดีตนายกรัฐมนตรีเองนอกจากจะปราศรัยแล้ว ยังได้ออกเดินทางไปตรวจราชการในต่างจังหวัดอีกเป็นเนืองนิจ เพื่อจะสามารถดูแลทุกข์สุขของประชาชนชนบทให้ใกล้ชิดและเพื่อให้ประชาชนมีความเข้าใจว่ารัฐบาลปัจจุบันได้เอาใจใส่เขาอยู่เสมอ นอกจากนี้ท่านยังได้แต่งตั้งทั้งบุคคลและคณะทำหน้าที่แถลงข่าวแก่ประชาชนเป็นประจำและยังมีบทบาทอย่างอื่นอันมาก

---

[8] สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, *ประมวลสุนทรพจน์ของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรี ในปี 2505* (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, 2506), หน้า 158-60

มายจนไม่สามารถจะนำมากล่าวได้ทั้งหมด สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน

การสร้างขวัญให้แก่ประชากรด้วยการซ้อมรบอยู่เสมอ ก็เป็นเรื่องสำคัญทางจิตใจแก่ประชาชนตามหัวเมืองอยู่มิใช่น้อย

ในสมัยปัจจุบันเป็นสมัยพัฒนา รัฐบาลต้องการความร่วมมือจากประชาชนอย่างมากที่สุด ที่เห็นได้ชัดอย่างหนึ่งก็คือ การพัฒนาการท้องถิ่น ดังนั้นการที่รัฐบาลได้เน้นหลักการในเรื่องการประชาสัมพันธ์จึงเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะกระตุ้นเตือนประชาชนได้มิใช่น้อย แต่อย่างไรก็ตาม งานสร้างขวัญมิใช่เป็นเรื่องที่จะกระทำได้สำเร็จในระยะสั้น ๆ เป็นเรื่องที่ต้องกระทำสืบเนื่องกันไปโดยไม่มีที่สิ้นสุด ที่ใดมีการโฆษณาต่อต้านมาก ที่นั้นก็จะต้องกระทำกันเป็นพิเศษด้วย เพราะประชาชนพลเมืองก็อยากจะให้ประเทศมีแต่ความก้าวหน้าไปโดยไม่หยุดยั้ง

อย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งของรัฐบาลปัจจุบัน แม้จะได้แก้ไขปัญหาเก่า ๆ ให้คลี่คลายไปได้มาก แม้จะสามารถให้ประชาชนสนับสนุนแผนการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติได้เป็นอันมาก แต่ประสบการณ์ที่สังเกตได้จากความเคลื่อนไหวของประชาชนก็พบว่า ยังมีความแคลงใจถึงเรื่องการใช้อำนาจของผู้บริหารงานอยู่ว่า จะสามารถช่วยเหลือและกำจัดข้อบกพร่องที่ประชาชนเคยประสบและเกลียดชังให้หมดสิ้นไป แล้วสร้างศรัทธากับความยุติธรรมให้แก่ประชาชนเป็นส่วนรวมได้หรือไม่ เพราะรากฐานของทัศนคติหรือความเชื่อมั่นของประชาชนที่ฝังรากไว้เป็นเวลาช้านานแล้วจะผ่อนคลายไปได้ก็ต้องด้วยการปฏิบัติงานอย่างจริงจังของรัฐบาลด้วย ปัญหานี้คือเรื่องสำคัญที่รัฐบาลควรจะแก้ไขให้หมดสิ้นไปจึงจะเรียกว่าได้สนองความต้องการของประชาชนซึ่งได้เรียกร้องกันมานานได้สำเร็จ

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้จะเห็นได้ว่า การสร้างขวัญนั้นมาจากสามัคคีธรรม เพราะ "สามัคคีนั้นคือกำลัง" เมื่อมีกำลัง ก็มีอำนาจ ดังเช่น หากแผนพัฒนาประเทศของไทยได้ดุล่วงไปด้วยดีเสมอ ความเจริญก้าวหน้าของประเทศก็จะมีมาก เสถียรภาพทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองก็จะดีตามขึ้นไปด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

# บทที่ 7

## การสร้างกำลังคนให้เป็นผู้นำ

### ความสำคัญของการสร้างผู้นำ

ความมุ่งหมายสำคัญของการพัฒนากำลังคน ก็เพื่อที่จะปรับปรุงกำลังผลิตให้มีประสิทธิภาพที่สุดและก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติมากที่สุด กรรมวิธีการพัฒนาดังที่ได้กล่าวมาหลายอย่างแล้ว นับเป็นการพัฒนาพื้นฐานที่จะสร้างคนให้มีประสิทธิภาพ มีสมรรถภาพสูงเพื่อประโยชน์แก่ผลงานอันมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม สำหรับประเทศที่ต้องการให้ประชาชนพลเมืองดียิ่งขึ้นกว่านั้น ก็ยังมีช่องทางที่จะพัฒนาคนได้อีก เพราะแม้คนจะได้รับการศึกษามาสูง มีฝีมือหรือทักษะดี มีอนามัยและขวัญดี แต่หากว่าบุคคลเหล่านั้นมัวคอยกระทำตามแต่รัฐจะบงการมาเท่านั้น การพัฒนาก็คงไม่รวดเร็วไปอย่างใจได้ ฉะนั้นทุกคนจำเป็นต้องช่วยกันออกความคิดและลงทุนลงแรงให้ตนเองมีรายได้สูงที่สุดเท่าที่จะมีความสามารถทำได้

ความก้าวหน้าของประเทศจะต้องกำเนิดขึ้นจากความกระตือรือล้น การเอาใจใส่ การขยันขันแข็งในการงาน การรู้จักรับผิดชอบในหน้าที่ของตน ซึ่งหากจะให้เป็นเช่นนั้นแล้ว ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบฝึกอบรมประชากรให้มีทัศนะอย่างนั้นเสียเอง เพราะรัฐบาลเป็นองค์การของประชาชน

มีผู้กล่าวว่า

> พูดตามทฤษฎีแล้ว ธรรมชาติสร้างคนมาเหมือน ๆ กัน ความแตกต่างในทางร่างกายที่เล็กหรือใหญ่กว่ากันบ้างก็ดี ผิวพรรณที่ต่างกันก็ดี ของระดับสติปัญญาส่วนบุคคลก็ดี ไม่ได้ทำให้มีความแตกต่างในคุณลักษณะทั่วไปของคนที่ต่างชาติต่างภาษากัน จะเป็นบ้านไหนเมืองใดก็ตาม ย่อมมีทั้งคนขยันและคนขี้เกียจ มีทั้งคนกล้าและคนขลาดและมีทั้งคนดีและคนชั่ว หากความแตกต่างในเรื่องของจิตใจและเรื่องความสามารถของคนในชาติหนึ่งผิดแผกไปจากคนของอีกชาติหนึ่ง ก็เป็นผลของสภาพแวดล้อมหรือของสังคม[1]

ไม่มีข้อเท็จจริงที่ยืนยันว่า ภาวะผู้นำนั้นเกิดจากธรรมชาติหรือมาจากกำเนิด บุคคล

---

[1] อรุณ ภานุพงศ์, "อำนาจของรัฐในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ". *ชุมนุมนิพนธ์เพื่อถวายพระเกียรติแด่พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนราธิปประพันธ์พงศ์* (พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2506), หน้า 589

อาจเป็นผู้นำได้จากการฝึกอบรมและการเตรียมตัว[2] ภาวะผู้นำเป็นทักษะอย่างหนึ่งซึ่งต้องให้กระจายไปอย่างกว้างขวางในสังคมประชาธิปไตยและในวงการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรม ควรให้คนส่วนมากชอบเป็นผู้นำ เพราะงานทุกอย่างของมนุษย์จะต้องมีผู้นำ มีหัวหน้า

ลักษณะผู้นำควรจะประกอบด้วย ความคิดริเริ่ม ความกล้าหาญ ความรู้จักรับผิดชอบ ความอุตสาหหมั่นเพียร ความเฉลียวฉลาด การวางตัวได้เหมาะสม มีความรู้ ประสบการณ์ การเห็นการณ์ไกล และมีมีอสะอาด ฯลฯ บุคคลทั่วไปอาจจะไม่สามารถมีคุณสมบัติได้ครบถ้วนเช่นนี้แต่จากการฝึกอบรมและการปรับปรุงตนเอง เขาก็อาจจะดีขึ้นได้ ในสภาพการณ์ซึ่งแนวความคิดของประชากรยังล้าหลังอยู่ โอกาสที่จะทำให้บุคคลที่เป็นแรงงานกลายเป็นผู้นำได้ก็ต้องการการเกื้อกูลของรัฐบาลก่อน

## การขาดแคลนผู้นำในประเทศไทย

ทุกวันนี้ จะสังเกตได้โดยทั่ว ๆ ไปว่า คนไทยส่วนมากเลือกที่จะประกอบอาชีพทางกสิกรรมหรือรับราชการมากที่สุด ส่วนอาชีพทางประกอบธุรกิจหรือการอุตสาหกรรมส่วนตัวมีน้อยที่สุด จะมีบ้างก็ยังไม่มั่นคง เพราะไม่กล้า ไม่เอาจริงเอาจัง ไม่มีความอุตสาหพยายาม จนกระทั่ง อดีต ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้กล่าวว่า "เราได้เสียเอกราชทางการค้าไปเสียแล้ว" เพราะคนต่างด้าวเข้ามามีอิทธิพลกว้างขวางขึ้นทุกที สิ่งเหล่านี้ เราทราบดีอยู่แล้วว่าเกิดจากสภาพแวดล้อมซึ่งทำให้เกิดเป็นทัศนคติทางสังคมและความถนัดของชาวไทย คนไทยในสมัยก่อนได้รับการศึกษาจากพระสงฆ์ก็นับถือพระสงฆ์เป็นหัวหน้า นับถือข้าราชการก็เพราะข้าราชการเป็นคนของพระมหากษัตริย์และการที่เคยได้รับการอบรมให้นับถือผู้มีอาวุโสกว่า ไม่โต้แย้งแม้จะทราบว่าสิ่งนั้นเป็นของไม่ถูก จึงเป็นลักษณะของการสั่งสอนที่ให้คนเป็นผู้กระทำตามมากกว่าที่จะให้เป็นหัวหน้าคนอื่น

ประเทศไทยก็เช่นเดียวกันกับประเทศล้าหลังอื่น ๆ ในข้อที่ว่า ลักษณะของครอบครัวเป็นแบบครอบครัวใหญ่ ซึ่งมีอิทธิพลที่ทำให้คนรุ่นหนุ่มสาวไม่รู้จักผิดชอบดำเนินชีวิตของตัวเองอย่างสิ้นเชิงเยี่ยงประเทศตะวันตก ซึ่งเมื่อมีครอบครัวไปแล้วก็เลือกอาชีพและดำเนินการหาเลี้ยงครอบครัวของตนเองโดยมิต้องรบกวนและพึ่งพาอาศัยครอบครัวเดิมแต่อย่างใด ข้อแตก

[2] Alfred J. Marrow, *Making Management Human* (New York: McGraw Hill Book Co., Inc., 1957), pp. 67-68.

ต่างของคุณค่าทางสังคมในข้อนี้อาจมีอิทธิพลที่ทำให้ประชาชนคนไทยขาดความทะเยอทะยาน หรือความฉลาดสามารถในการประดิษฐ์ริเริ่ม กลับยอมทำตามคนอื่นอยู่เรื่อยไป[3]

ลัทธิประเพณีเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งซึ่งหล่อหลอมอุปนิสัยของคน กล่าวกันว่าในประเทศอาเซีย ชนส่วนมากนับถือศาสนาฮินดูและพุทธ ความเคร่งครัดทางศาสนาทำให้ประชาชนมีนิสัยเป็นคนมักน้อยและถือสันโดษ (asceticism) ความมักน้อยพาให้ขาดความกระตือรือล้นในการขวนขวายหาเลี้ยงชีพ กลับใช้เวลาส่วนใหญ่ไปปฏิบัติภารกิจทางศาสนา[4]

ประการสุดท้าย ระบบการศึกษาของไทย มิได้ถือเอาวิชาผู้นำเป็นเรื่องหนึ่งในการอบรมคน จะมีก็แต่ในวงการทหารซึ่งได้บรรจุไว้ตั้งแต่ในโรงเรียนนายร้อย โรงเรียนผู้บังคับหมวด โรงเรียนผู้บังคับกองร้อย ฯลฯ ส่วนทางด้านพลเรือนการอบรมวิชาเหล่านี้ยังขาดอยู่เป็นอันมาก ตั้งแต่ชั้นต่ำขึ้นไปจนถึงชั้นอุดมศึกษา แม้ว่าเราจำลังเร่งรัดงานทางด้านอาชีวศึกษาให้มากขึ้นแล้วก็ตาม

เมื่อไม่ได้ผึกอบรมคนมาก่อนเลย จึงทำให้คนขาดความสนใจในกิจการของบ้านเมือง ขาดความสนใจในการปรับปรุงการหาเลี้ยงชีพของตนเอง ขาดความรับผิดชอบ ขาดการร่วมมือ ทำให้เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของประเทศอยู่เรื่อยมา เช่น ที่บังเกิดแก่การจัดระบบเทศบาลและสุขาภิบาลในประเทศไทย ยิ่งกว่านั้นปัญหาเรื่องการขาดคนชั้นผู้นำ จะต้องรุนแรงขึ้นเมื่อประเทศชาติกำลังเร่งรัดพัฒนาอยู่อย่างขมักเขม้น เมื่อประเทศต้องการเปลี่ยนสภาพจากสังคมกสิกรรมเป็นสังคมอุตสาหกรรม เพราะจะขาดจักรกลบริหารที่มีความสามารถเพียงพอและขาดผู้เป็นนายทุน (entrepreneur) ผู้นำในด้านธุรกิจและอุตสาหกรรม ซึ่งตรงกับลักษณะทั่วๆไปของหลักวิชาการ[5]

## การแก้ไขของรัฐบาล

รัฐบาลจำต้องรับผิดชอบในงานทั้งสองด้านที่ได้กล่าวมา[6] คือต้องพัฒนาทั้งข้าราชการตัวจักรกล และทั้งประชาชนธรรมดาสามัญ

---

3 Norman S. Buchanan & Howard S. Ellis, *Approaches to Economic Development* (New York: The Twentieth Century Fund, 1955), p. 77.

4 W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth* (New York: George Allen and Unwin, Ltd., 1960), p. 183.

5 W. Brand, *The Struggle for a Higher Standard of Living* (Illinois: The Free Press, 1958), pp. 122-25 and Peter T. Bauer and Basil S. Yamey, *The Economics of Underdeveloped Countries* (Chicago: The University Press, 1957), pp. 102-06.

6 Bauer & Yamey, *ibid.*, pp. 132-37.

*การฝึกอบรมข้าราชการ* บทบาทของข้าราชการนับว่ามีความสำคัญเป็นพิเศษต่อการพัฒนาประเทศ เป็นผู้รับผิดชอบบริหารราชการและอำนวยบริการให้แก่ประชาชนซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปกครองและหวังในความเมตตาปราณีจากข้าราชการเป็นสำคัญ จากการพิจารณาว่าข้าราชการในประเทศที่มีจำนวนประมาณ 2 แสนคนแล้ว ก็จะเห็นว่าข้าราชการเป็นแหล่ง "กำลังคน" ที่สำคัญที่ประเทศไทยไม่ควรจะมองข้ามไปเลยและควรจะได้รับการเอาใจใส่ปรับปรุงเสียในโอกาสแรก ๆ

ในประเทศไทย การพัฒนาข้าราชการได้กระทำโดยจัดให้มีการฝึกอบรม และด้วยวิธีอื่น ๆ ซึ่งจะทำให้ข้าราชการสามารถพัฒนาตัวเองได้ อาทิ การสอนแนะและการพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชาในขณะปฏิบัติงานโดยหัวหน้างานที่ใกล้ชิด การส่งข้าราชการออกไปดูงานและฝึกงาน ณ สถานที่ต่าง ๆ การสับเปลี่ยนโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่ การส่งเกตหรือเรียนวิธีการทำงานของหัวหน้าของตน การศึกษาหาความรู้เพิ่มเติมด้วยตนเอง และการสมัครเข้าศึกษาเพิ่มเติมในสถาบันการศึกษาชั้นสูงเป็นต้น

ความมุ่งหมายของการพัฒนาข้าราชการนั้น อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 2 ประการที่สำคัญ คือ ความมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์เฉพาะประการหนึ่ง และความมุ่งหมายรากฐานหรือความมุ่งหมายทั่วไปอีกประการหนึ่ง ความมุ่งหมายเฉพาะนั้นได้แก่ การเพิ่มพูนความรู้ทักษะและความสามารถในการทำงานเพื่อเปลี่ยนแปลงทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้ดีขึ้น อันจะมีผลทำให้ข้าราชการผู้นั้น สามารถปฏิบัติงานได้โดยถูกต้องและมีประสิทธิภาพยิ่งกว่าเดิมอันเป็นการเตรียมพร้อมที่จะก้าวหน้าขึ้นไปรับผิดชอบในตำแหน่งที่สูงขึ้นไปได้ด้วยดี

สำหรับความมุ่งหมายอันเป็นรากฐานของการพัฒนาข้าราชการย่อมประกอบด้วยความสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ (1) เพื่อพัฒนาสมรรถภาพของข้าราชการให้สามารถปฏิบัติงานโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (2) เพื่อพัฒนาจิตใจของข้าราชการให้มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ราชการและต่อตนเอง และ (3) เพื่อพัฒนาข้าราชการให้ซาบซึ้งในนโยบายของรัฐบาลในอันที่จะบริหารราชการให้เป็นไปโดยถูกต้องตามความต้องการของชาติ เป็นต้นว่าในด้านพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ในด้านการป้องกันภัยจากการแทรกซึมของ

คอมมิวนิสต์และส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยในสังคมไทย

ปรัชญาหรือแนวความคิดในการฝึกอบรมข้าราชการดังกล่าวนี้ ได้เริ่มขึ้นในประเทศไทยอย่างกว้างขวางเมื่อได้มีการจัดตั้งคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขึ้นในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เมื่อปี พ.ศ. 2498 ด้วยความช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกา ระหว่างเดือนสิงหาคม 2500 ถึงเดือนกรกฎาคม 2506 สถาบันแห่งนี้ได้ช่วยฝึกอบรมข้าราชการของกระทรวงทบวงกรมแล้ว 161 ครั้ง เป็นจำนวนข้าราชการผู้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งสิ้น 9,385 คน[7] และในด้านการสอน ยังได้ผลิตนักบริหารชั้นปริญญาโทในสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ออกไปรับราชการในสาขาต่าง ๆ อีก 73 คน

ในจำนวนนี้ กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่มีบทบาทมากที่สุดในการปฏิบัติงานประสานกันกับคณะรัฐประศาสนศาสตร์ โดยจัดข้าราชการฝ่ายปกครองเข้ารับการอบรมมากที่สุด ผลประโยชน์จากการฝึกอบรมนี้คงเป็นไปตามความประสงค์ของกระทรวงมหาดไทยซึ่ง จ.พณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ฯ ได้กล่าวว่า

> กระทรวงมหาดไทยได้ลงทุนทั้งค่าใช้จ่ายและแรงงานเป็นอันมาก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้อนี้ ตลอดปีที่แล้ว (2505) ได้มีการฝึกอบรมข้าราชการและพนักงานเกือบจะทุกระดับ ทุกกรมกอง แม้กำนันผู้ใหญ่บ้าน ก็ได้รับโอกาสเข้ามารับการฝึกอบรมถึงในจังหวัดพระนคร ขณะนี้การฝึกอบรมปลัดจังหวัดและนายอำเภอทั่วราชอาณาจักรและการสัมมนาเพื่อพัฒนานักบริหารในระดับผู้ว่าราชการจังหวัดก็กำลังดำเนินการอยู่ ผลแห่งการฝึกอบรมเหล่านี้ทั้งสิ้นจะสะท้อนมาสู่การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลดีแก่ส่วนรวมอย่างประมาณไม่ได้[8]

สำหรับข้าราชการชั้นสูงของประเทศในระดับปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวงและอธิบดีก็ได้มีการดำเนินการสัมมนาพัฒนานักบริหารเสร็จสิ้นไปแล้วรวม 6 รุ่น

งานทั้งหมดนี้กำลังดำเนินการไปอย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับส่วนราชการ

---

[7] คณะรัฐประศาสนศาสตร์, "สรุปผลความร่วมมือในการฝึกอบรมข้าราชการกระทรวงมหาดไทย 15 สิงหาคม 2506" (โรเนียว)

[8] "คำปราศรัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนากระทรวงมหาดไทย 2506", *สัปดาห์สาร*, ปีที่ 5, ฉบับที่ 49 (13 เมษายน 2506), หน้า 24

ต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในต่างจังหวัด และในส่วนที่เกี่ยวกับงานของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งขณะนี้คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้ยกขึ้นเป็น "สถาบันพัฒนาการบริหารแห่งชาติ" โดยรวบรวมวิชาที่จำเป็นต่อการพัฒนาคนเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศมารวมไว้ด้วยกัน อาทิ วิชาบริหารธุรกิจชั้นสูง วิชาการพัฒนาการเศรษฐกิจและวิชาสถิติประยุกต์ เป็นต้น โครงการนี้นับว่าได้ก้าวหน้าสอดคล้องไปกับวิชาพัฒนาการบริหาร (Development Administration) ซึ่งกำลังได้รับความนิยมล่าสุด

การฝึกอบรมนี้จะได้ช่วยให้ข้าราชการของไทยมีสมรรถภาพบริหารราชการได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับงานของรัฐบาล นอกเหนือจากการพัฒนาคุณภาพในขั้นธรรมดาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

*การพัฒนาประชาชนให้เป็นผู้นำ* นอกจากการให้การศึกษาแก่ประชาชน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว รัฐยังจำเป็นต้องส่งเสริมให้มีชนชั้นกลางและชั้นสูงมากขึ้น เพื่อจะได้ช่วยกันบุกเบิกการอุตสาหกรรมและธุรกิจให้แก่ประเทศด้วย กล่าวกันว่าเมื่ออยู่ในขั้นที่ขาดนายทุน รัฐก็จำต้องเข้ารับบทบาทริเริ่มเสียเองหมด บทบาทของรัฐในที่นี้หมายความว่า ไม่เพียงแต่ตั้งโรงงานของรัฐเท่านั้น แต่ต้องชักจูงให้ชาวต่างประเทศเข้ามาร่วมลงทุนด้วย พร้อมกันก็ส่งคนที่เหมาะสมไปรับการศึกษาอบรมในต่างประเทศ จนกระทั่งเมื่อบรรยากาศของประเทศทำให้ผู้มีเงินกล้าเสี่ยงที่จะนำเอาเงินที่ออมไว้ไปลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมและร้านค้า แทนการออกดอกเบี้ยซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในประเทศที่ล้าหลัง ในการนี้รัฐอาจจะต้องจัดหาเงินทุนและการจัดการสำหรับอุตสาหกรรมใหม่ ๆ มาช่วย[9] อย่างที่ประเทศญี่ปุ่นเคยกระทำมาแล้ว

บางท่านได้กล่าวว่า รัฐบาลจะต้อง[10] (1) อย่าออกกฎหมายเป็นการกระทบกระเทือนกำลังคน (2) หาทางป้องกันอย่าให้กำลังคนอยู่เฉย ๆ (3) ปล่อยให้บุคคลมีอิสระในการประกอบอาชีพตามสมควร (4) หาทางส่งเสริมให้มีการนำเงินไปลงทุนในการพัฒนาการศึกษาไม่ว่าจะเป็นในรูปแก้ไขกฎหมายหรือกฎหมายเกี่ยวกับธนาคารที่จะให้กู้ยืมเงิน (5) ช่วยให้มีการลงทุนเกี่ยวกับการอบรมคนงาน (6) ช่วยให้มีการลงทุนในทางส่งเสริมสุขภาพและการศึกษา

---

9 Bauer & Yamey, *op. cit.*, pp. 132-33.

10 บุญชนะ อัตถากร, "แรงงานในฐานะที่เป็นปัจจัยสำคัญของกำลังอำนาจแห่งชาติ", *รัฐสภาสาร*, ปีที่ 9, ฉบับที่ 10 (กันยายน 2504), หน้า 23-30

ทั่วไป (7) จัดให้มีการลงทุนมากขึ้นเป็นการส่งเคราะห์แก่ราษฎรกลุ่มที่มีรายได้น้อยและระวังอย่าให้มีการลงทุนสูงเกินไปในกลุ่มผู้ที่มีรายได้สูง และ (8) จัดสรรให้มีการลงทุนในทางการพัฒนาบุคคลเท่าเทียมกับการที่จะพัฒนาทรัพยากรอื่น ๆ

หลักเกณฑ์ข้างบนนี้มุ่งที่จะส่งเสริมให้บุคคลได้กระตือรือร้นทำประโยชน์ให้แก่วงการเศรษฐกิจของประเทศ ขณะนี้รัฐบาลได้ตั้งสำนักงานส่งเสริมการลงทุนและบรรษัทเงินทุนขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ความยากลำบากอยู่ที่ว่าควรจะวางมาตรการอย่างใดจึงจะสามารถเปลี่ยนทัศนคติของคนให้เป็นไปตามจุดประสงค์ได้ แม้แต่จะเริ่มฝึกหัดกันแต่เริ่มเด็ก ๆ ก็ควรจะกระทำดังเช่นชาวจีนมักจะค้าขายเป็นตั้งแต่เด็ก ๆ

ในประเทศอินเดีย ศาสตราจารย์ แท็กซ์ ได้กล่าวว่า "นอกเหนือจากสิ่งอื่นใด ชาวอินเดียเป็นนายทุน และนักธุรกิจซึ่งพร้อมอยู่เสมอที่จะค้นหาวิธีการใหม่ ๆ ที่จะแปลงเงินเพนนี... ข้าพเจ้ารู้จักเด็กชายอายุตั้งแต่ 8 ขวบจนถึง 10 ขวบ ประกอบการค้าด้วยตัวเอง จะซื้อจะขายก็ปราศจากความช่วยเหลือของผู้ปกครอง เมื่อเด็กชายมีอายุถึง 12–14 ปี จึงเป็นนักการค้าที่ชำนาญได้"[11]

ประเทศไทยควรจะได้บรรจุหลักสูตรเหล่านี้ไว้ในโรงเรียนระดับต่างๆ ให้มากขึ้นและควรจะได้ชี้แจงให้รู้จักคุณค่าของความกระตือรือร้น เพื่อให้เป็นไปอย่างประเทศที่เจริญแล้วต่อไป

## บทที่ 8

### สรุป

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า กำลังคนเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดของประเทศ ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ วัฒนธรรมและศาสตร์อื่น ที่เกิดขึ้นก็เพราะความสามารถของคนและปฏิบัติการต่างๆ ที่คนได้แสดงออกไป การที่ประเทศใดจะก้าวหน้าไปได้มากน้อยเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพของกำลังคน กำลังคนมีลักษณะพิเศษที่จะหาสิ่งใดมาทดแทนไม่ได้เสมอไป

ความเจริญก้าวหน้าของประเทศเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการพัฒนาแก้ไขเปลี่ยนแปลง การพัฒนาอาจเกิดขึ้นได้ทั้งด้วยการมีแผนการและโดยไม่ตั้งใจ แต่ในโลกปัจจุบันซึ่งชิงไหวชิงพริบกันเพิ่ม

11 Bauer & Yamey, *op. cit.*, p. 105.

ขึ้นทุกที่นั้น เวลาย่อมเป็นของมีค่า หากเรามัวโอ้เอ้ไม่รีบพัฒนาตนเอง ก็จะต้องตกเป็นเบี้ยล่างของประเทศที่เจริญแล้ว เกียรติภูมิของประเทศก็ลดต่ำลงไปด้วย ดังนั้น สหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียตซึ่งกล่าวได้ว่าเจริญถึงขั้นเป็นประเทศผู้นำของโลกก็ยังไม่หยุดในการสร้างเกียรติภูมิให้แก่ประเทศทุก ๆ วินาที นาที ชั่วโมง และวัน นักวิทยาศาสตร์และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ จึงต้องปฏิบัติงานให้สัมพันธ์กันอย่างที่ไม่ยอมเสียเวลาไปโดยเปล่าประโยชน์เลย การวางแผนการไว้อย่างเรียบร้อยย่อมช่วยประหยัดสิ่งอื่น ๆ ได้มาก ทั้งเวลาและความสิ้นเปลือง

ถึงกระนั้น สหรัฐอเมริกาเองก็ยังถูกคนของเขาเองวิจารณ์ว่า การพัฒนากำลังคนของสหรัฐเป็นไปอย่างล่าช้ามาก บัจจุบันนี้กล่าวกันว่า กองทัพอากาศสหรัฐอเมริกาต้องเสียเครื่องบินทิ้งระเบิดประมาณ 9% เพราะขาดเทคนิคที่พอเพียง สหรัฐผลิตวิศวกรและนักวิทยาศาสตร์ได้น้อยกว่าสหภาพโซเวียต คือ สหภาพโซเวียตผลิตวิศวกรมากกว่าเมื่อ 40 ปีก่อนถึง 10 เท่า โดยมีอัตราส่วนสูงกว่าสหรัฐถึงร้อยละ $2\frac{1}{2}$ ต่อปี ระบบการศึกษาของสหภาพโซเวียตผลิตคนได้มากและมีคุณภาพได้เปรียบเมื่อเทียบกับระบบการศึกษาของสหรัฐ โดยโซเวียตได้เน้นในการสอนคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และภาษาต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาใช้จ่ายเงินเพียง 3% ของรายได้ประชาชาติในด้านการศึกษา แต่สหภาพโซเวียตใช้เงินในด้านนี้ถึง 10% ของรายได้ของประชาชาติ สิ่งเหล่านี้จึงทำให้สหรัฐประสบปัญหายุ่งยากนับตั้งแต่ ค.ศ. 1950 เป็นต้นมา[1]

คงจะไม่มีใครเถียงว่า บัจจุบัน ประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น มีความเจริญก้าวหน้าที่แตกต่างกันมาก ทั้ง ๆ ที่เมื่อ 70 ปีก่อนโน้น ทั้งสองประเทศเริ่มปฏิรูปประเทศมาพร้อม ๆ กัน ทั้งนี้ก็เป็นเพราะความเด็ดเดี่ยวในการสร้างกำลังคนให้มีประสิทธิภาพผิดกันนั่นเอง

ในประเทศไทย ไม่เคยมีแผนพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง ไม่เคยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างความเจริญของประเทศกับสมรรถภาพของบุคคลที่เป็นพลเมือง จะคิดถึงบ้างก็อาจจะมี แต่ไม่มีใครเห็นคุณค่าอย่างลึกซึ้งหรือผู้มีอำนาจจะได้ใส่ใจดำเนินการอย่างจริง ๆ จัง ๆ แม้เมื่อประเทศไทยได้ประกาศแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็ไม่เคยคำนึงถึงการพัฒนา

---

[1] เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, "การพัฒนากำลังคน", *รัฐสภาสาร*, ปีที่ 11, ฉบับที่ 10 (ตุลาคม 2506) หน้า 53-59 แต่เดี๋ยวนี้สหรัฐอเมริกาได้เพิ่มงบการศึกษาถึง 7% ของรายได้ประชาชาติแล้ว

กำลังคน มาปรากฏเมื่อการดำเนินการตามแผนพัฒนาได้ประสบอุปสรรคอยู่หลายประการ จึงได้หันมาเอาใจใส่ ดังนั้นช่องทางที่จะพัฒนาจึงมีอยู่มาก

การพัฒนากำลังคนด้วยการให้การศึกษาและพัฒนาทางด้านอนามัยในประเทศไทยได้กระทำกันมานานแล้วก็จริง แต่ปฏิบัติการเหล่านั้นหาได้มีจุดรวมการพัฒนาไว้ในที่แห่งเดียวกันไม่ แผนที่มีอยู่จึงเป็นแผนอิสระ หาได้รับความสนับสนุนจากผู้บริหารประเทศชั้นสูงอย่างพอเพียงไม่ เป็นต้นที่อาจยกตัวอย่างได้ เช่น ได้เคยมีการกล่าวอย่างหนาหูว่า ประเทศไทยต้องการวิศวกร นายแพทย์ หรือนักวิทยาศาสตร์อีกมาก แต่ในทางปฏิบัติ การขยายงานทางด้านนี้เป็นไปอย่างเชื่องช้า กระทั่งเมื่อเร็วๆ นี้รัฐบาลจึงได้ทุ่มเทเงินงบประมาณให้เป็นพิเศษ ซึ่งเรื่องเหล่านี้ควรจะได้กระทำกันมานานแล้ว

ในทางตรงกันข้าม การผลิตบัณฑิตในสาขาวิชาการอื่น ๆ ซึ่งมีความต้องการน้อย กลับทำให้รัฐบาลต้องเป็นภาระเมื่อบุคคลเหล่านั้นหางานทำไม่ได้ง่าย ๆ ประเทศไทยมีทั้งสภาการศึกษาแห่งชาติและสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ จึงควรอย่างยิ่งที่จะต้องเชื่อมงานทั้งสองด้านนี้ให้ประสานกันอย่างดีที่สุดเสียที

การที่รัฐบาลได้ใส่ใจเกี่ยวกับการตั้งหน่วยงานไว้รับผิดชอบในงานพัฒนากำลังคนไว้ในระดับสูงจึงเป็นนิมิตอันดี แต่กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ความสำเร็จหรือความล้มเหลวย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของหน่วยงานนั้นเช่นกัน ซึ่งหมายความว่าจะวางแผนได้ดีเพียงใด มอบงานไปได้เหมาะสมเพียงใด ควบคุมงานได้ดีเพียงไร และงานทั้งหมดนั้นประสานงานกันได้อย่างเรียบร้อยเพียงใด เป็นต้น งานนี้เป็นงานสำคัญมาก นอกจากอาจต้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศบ้างแล้ว ยังต้องจัดหาบุคคลผู้มีความรอบรู้ไว้ปฏิบัติงานด้วย ทั้งนี้เพราะประสบการณ์จากการปฏิบัติงานในประเทศไทยได้ชี้ให้เห็นความบกพร่องไว้มาก เช่น โรงไฟฟ้าลิกไนท์ที่จังหวัดกระบี่กำลังจะเปิดเดินเครื่องได้ในไม่ช้านี้ แต่ยังปรากฏว่า เงินที่จะใช้ในการเดินสายไฟมาจำหน่ายในท้องที่ ๆ กะไว้ยังไม่มีและจะต้องไปขอกู้จากต่างประเทศมาดำเนินการ ซึ่งจะต้นเปลืองทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นโดยมิควร

กระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามแผนที่ดี ก็คือ การจัดให้มีการประเมินผลเป็นแบบตัวเลข (Quantitative Evaluation) ซึ่งจะสามารถติดตาม แก้ไขปัญหาเมื่อเกิดขึ้นและจัดการ

ดัดแปลงเสียเมื่อมีปัญหานอกเหนือจากการคาดคะเน แทนที่จะรอไว้จนถึงกำหนดเวลาตามแผนแล้วกระทำตามแผนนั้นไม่ได้

เมื่อมีหน่วยงานรับผิดชอบในการวางแผนพัฒนากำลังคนแล้ว เรื่องที่ควรจะนำมาพิจารณาต่อไป ก็คือ นโยบายการพัฒนากำลังคนในประเทศไทยควรจะได้เน้นหนักไปในทางไหนซึ่งทั้งนี้ผู้เขียนเห็นว่า

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม ขอแก้ไขประการแรกควรจะได้มุ่งไปที่ชาวชนบทที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและมีความเป็นอยู่ยังด้อย ให้ประชาชนเหล่านี้ได้กลายเป็นชุมทรัพยากรอันมีสมรรถภาพสูง ในการนี้รัฐบาลจำต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือนับตั้งแต่การเล่าเรียนสำหรับเด็กที่เกิดใหม่ๆ ให้ครบถ้วนและมีความรู้สูงขึ้นให้มากเท่าที่จะมากได้ พร้อมทั้งปรับปรุงกำลังคนที่เลยวัยเล่าเรียนและกำลังอยู่ในวัยทำงาน ซึ่งแผนพัฒนาการชุมชนหรือการพัฒนาการท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือที่ช่วยเหลือได้มาก รัฐบาลควรเน้นถึงสมรรถภาพของการดำเนินการตามแผนการนี้เป็นพิเศษ

หลักสูตรการอบรมทั้งในสถาบันการศึกษาและนอกสถาบันการศึกษา ควรจะได้เน้นถึงหลักการปกครองประเทศแบบประชาธิปไตย ซึ่งจะได้ทำให้ประชาชนเหล่านั้นรู้สึกนึกถึงความสำคัญของตนเอง มีความตื่นตัวและการริเริ่มในการทำงาน

ปัญหาสำคัญในระยะแรกที่ควรคำนึงถึงก็คือ เงิน ที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาคนให้ได้โดยสมบูรณ์ รัฐบาลควรจะได้วางระดับงานก่อนหลังให้สอดคล้องกับความเร่งด่วนของภาวการณ์และจำนวนเงินที่จะสามารถหามาได้ด้วย เช่น ควรจะได้เร่งผลิตช่างฝีมือชั้นกลาง ซึ่งได้แก่นักเรียนอาชีวศึกษาให้พอเพียงและมีคุณภาพสูงเหมาะที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อน

การแก้ไขปัญหาในระยะยาวอีกปัญหาหนึ่งดังที่ได้ยกมากล่าวแล้วก็คือ การที่คนไทยมีทัศนคติที่ไม่ชอบค้าขายหรือประกอบการอุตสาหกรรม หรืออาจจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือว่า ไม่ชอบเสี่ยงเพื่อการลงทุนและมีความมานะอดทนไม่พอเพียง ปัญหานี้มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งทั้งในด้านการเศรษฐกิจและด้านการเมืองของประเทศ เพราะในระยะของการพัฒนา การเศรษฐ

กิจจะก้าวหน้าไปมาก หากต้องตกไปอยู่แต่ในกำมือของชาวต่างประเทศที่จะสามารถกอบโกยเอาทรัพยากรของไทยซึ่งควรเป็นของคนไทย ไปใช้เป็นประโยชน์ของเขาแล้ว ก็จะทำให้ความเป็นอยู่ของประชาชนคนไทยเจ้าของประเทศเองอยู่ในฐานะต่ำต้อยกว่าชาวต่างประเทศ ยิ่งกว่านั้นจะต้องกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงของประเทศทั้งในปัจจุบันและจะมากขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมื่อชาวต่างประเทศในไทยต้องกลายเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับเราไปเสีย

ในระยะแรกนี้ ประชาชนคนไทยคงจะไม่สามารถช่วยตัวเองได้มากนัก นอกจากรัฐบาลจำต้องรับเป็นภาระที่จะวางนโยบายหันเหทัศนคติของชาวไทยแล้ว ยังต้องริเริ่มดำเนินงานเสียเองก่อนเพื่อให้ประชาชนคนไทยได้เคยชินต่อการประกอบอาชีพอิสระเหล่านี้ด้วย

งานพัฒนากำลังคนเป็นงานที่ต้องกระทำกันหลายฝ่าย ภาระหนักควรจะอยู่ที่ความเอาใจใส่และความเข้มแข็งของหน่วยงานพัฒนากำลังคนในระดับชาติเป็นสำคัญ และควรจะถือเอางานทางด้านการพัฒนากำลังคนเป็นเรื่องสำคัญของประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการเพิ่มพูนความเจริญก้าวหน้าให้แก่ชาติบ้านเมืองแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งและฐานะของประเทศให้ก้าวขึ้นไปทัดเทียมกับประเทศอื่นได้มากยิ่งขึ้น เพราะประเทศไทยยังมีทรัพยากรธรรมชาติอย่างอื่นที่จะพัฒนาได้อีกมาก

เมื่อเศรษฐกิจมั่นคง ประเทศชาติก็มั่นคง การเสริมสร้างกำลังอำนาจแห่งชาติในด้านอื่น ๆ ก็จะกระทำได้สะดวกยิ่งขึ้นอันจะสมกับความปรารถนาของคนไทยทุกคน.

# ข้าราชการสตรี
# ในวงการบริหารราชการ

*โดย* อุทัย หิรัญโต

หลังจากที่ท่านผู้อ่านได้อ่านเรื่องหนักและยาวมาแล้ว ขอเสนอแนะให้ท่านผู้อ่านได้โปรดสละเวลาอันมีค่าของท่านอีกเพียงเล็กน้อย เพื่ออ่านเรื่องข้าราชการสตรีในวงการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องเบาสมองและจุ๋มจิ๋มมากกว่าเรื่องแรกมาก เรื่องนี้เป็นผลงานของคุณอุทัย หิรัญโต นักศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นส่วนประกอบการศึกษาในลักษณะวิชาหลักรัฐประศาสนศาสตร์

แม้ผู้เขียนเป็นชาย แต่ก็ได้ใช้ความพยายามวางตัวเป็นกลางในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องนี้โดยเที่ยงธรรมเพื่อให้ตรงตามความเป็นจริง ทั้งในด้านข้อเท็จจริงและปัญหาอย่างที่สุดแล้วก็ตาม ก็อาจจะมีผู้ที่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นก็เป็นได้ ฉะนั้นขอท่านผู้อ่านทั้งชายหญิงได้โปรดใช้ความรู้และประสบการณ์ของท่านตัดสินว่า บทความทางวิชาการนี้อำนวยประโยชน์ให้แก่ท่านในแง่คิดอย่างไรบ้าง บรรณาธิการเห็นว่า เป็นเรื่องน่าคิด น่าคิดจริง ๆ

บ.ก.

## ข้อความเบื้องต้น

การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเรื่องคน และวิธีการทำงาน คือศึกษาให้รู้ว่า งานนั้นทำอย่างไรจึงจะสำเร็จเร็ว ประหยัด และได้รับผลเป็นที่พึงพอใจ หรือคน ๆ นั้นเหมาะแก่งานชนิดไหน หรือมีวิธีใดบ้างที่จะใช้คนให้เขาทำงานได้ดีที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือศึกษาเพื่อหาทางทำงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ประสิทธิภาพในการทำงานนี้ ศาสตราจารย์

Luther Gulick ผู้ก่อกำเนิดคนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่า "ในศาสตร์แห่งการบริหาร ไม่ว่าจะเป็นของรัฐหรือของเอกชน คุณความดีมูลฐานก็คือประสิทธิภาพ"[1]

ทฤษฎีการบริหารงานในอดีตถือว่า ในการจัดองค์การทุกชนิด มีหลักสากลที่จะยึดโดยไม่ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น การเมือง สังคม จุดประสงค์ขององค์การ และบุคคลที่จะมาปฏิบัติงาน ผู้สนับสนุนความคิดนี้เห็นว่าการจัดโครงสร้างขององค์การต้องแยกออกจากเรื่องอื่น และถือเป็นเรื่องทางเทคนิค ตามทฤษฎีนี้ถือว่าบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในองค์การ เป็นเพียงวัตถุดิบชนิดหนึ่งขององค์การ เช่นเดียวกับวัตถุดิบอื่นๆ พวกนี้เห็นว่าถ้าองค์การใดดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ จะต้องมีข้อผิดในเรื่องโครงสร้างขององค์การมากกว่าผิดที่ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ทฤษฎีนี้มุ่งที่งานเรียกว่า Task Centered

ในระยะ 20 ปีล่วงมานี้ มีผู้ตำหนิทฤษฎีดังกล่าวมาก และเสนอทฤษฎีใหม่มาแทน ทฤษฎีใหม่ถือว่า องค์การที่จะทำงานได้มีประสิทธิภาพ จะต้องให้ความสนใจทั้งในเรื่องโครงสร้างขององค์การ และเรื่องบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ทฤษฎีนี้ถือว่า เป็นหน้าที่ของผู้จัดตั้งองค์การ ที่จะต้องให้ได้ทั้งโครงสร้างขององค์การ และเรื่องบุคคลไปด้วยโดยจะต้องมุ่งความสนใจไปยังบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นคนๆ ไป ทฤษฎีนี้มุ่งที่บุคคลผู้ปฏิบัติงาน เรียกว่า People Centered หรือ Individual Centered ตามทฤษฎีนี้แม้แต่การรับบุคคลเข้าทำงาน ก็ต้องคำนึงถึงความสามารถและความถนัดของบุคคลนั้นๆ ซึ่งผิดกับทฤษฎีเก่าที่คำนึงถึงงานเป็นใหญ่[2]

ในการดำรงอยู่แห่งชีวิตของบุคคล สิ่งที่ขาดเสียมิได้ก็คือ การทำงาน และการทำงานนี้อาจแบ่งงานออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ งานราชการ งานธุรกิจเอกชน และงานส่วนตัว (Self-employment) งาน 3 ประเภทนี้ งานราชการถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญและน่าศึกษาเป็นพิเศษ เพราะลักษณะของงาน นอกจากจะมีความสลับซับซ้อน และมีตัวบทกฎหมายให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นสิ่งที่บุคคลที่มิได้เป็นข้าราชการไม่มีสิทธิทำได้แล้ว ราชการยังต้องดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอ จะหยุดยั้งหรือเลิกกิจการเหมือนงานส่วนตัวหา

---

1 Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issue in Public Administration* (New York: Mcgraw-Hill, 1953), p. 406.

2 Kasem Suwanagul, "The Impact of the Contemporary Organization Theory on Personnel Administration", *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2505, หน้า 1-5

ได้ไม่ ฉะนั้นในการรับราชการเป็นอาชีพ ทางราชการจึงต้องพิถีพิถันในการสรรหาและคัดเลือกเพื่อให้ได้คนดี มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน

ในกรณีของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับอยู่โดยทั่วไปว่า เกียรติภูมิของข้าราชการสูงมาก บุคคลทั่วไปต่างพยายามแข่งขันกันเพื่อประกอบอาชีพรับราชการ โดยเหตุนี้ แม้ปรากฏว่าปัญหาการสรรหาและคัดเลือกจะไม่เป็นที่หนักใจแก่รัฐบาลเหมือนประเทศอื่นๆ ที่เกียรติภูมิของข้าราชการไม่สูงนักก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในประการสำคัญที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสรรหาและคัดเลือกให้ได้บุคคลที่มีความสามารถจริงๆ เพราะหลักเกณฑ์ในการเลือกคนเข้าทำงานนั้น ถือหลักว่าจะต้องเลือกให้ได้คนดี และเลือกคนให้ได้เหมาะกับงาน[3]

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาต่อไปอีกว่า จากการที่มีมนุษย์อยู่สองเพศ อันเป็นความแตกต่างกันในทางชีววิทยานั้น ทำให้เกิดการจำแนกความแตกต่างในทางสังคมอย่างหนึ่ง คือ ทำให้เกิดมนุษย์ขึ้นสองกลุ่ม คือ หญิงกับชาย ในทุกสังคมไม่ว่าสังคมการเมือง การศาสนา การเศรษฐกิจ ทุกสถาบัน จะเห็นได้ว่ามีระเบียบประเพณี อันเป็นแนวทางปฏิบัติและตำแหน่งต่าง ๆ ซึ่งกำหนดขึ้นแตกต่างกันสำหรับเพศทั้งสองไม่มากก็น้อย ไม่ว่าสังคมใด หญิงกับชายจะได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนกัน[4]

สังคมสตรีไทยในสมัยก่อน สตรีจะต้องอยู่กับเหย้าเฝ้าอยู่กับเรือน ผู้ชายเป็นพ่อบ้านพ่อเมือง กิจกรรมนอกบ้านจึงตกอยู่แก่ผู้ชาย การที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ในขณะนั้นความจำเป็นทางเศรษฐกิจยังไม่มี ทั้งประเพณีก็ไม่เปิดช่องให้สตรี ต่อมาวิถีชีวิตของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประเพณีเก่า ๆ ค่อย ๆ สลายตัวไป สตรีมีโอกาสได้ศึกษาเล่าเรียนมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจก็เปลี่ยนไปจากการทำงานในครอบครัวเป็นธุรกิจ สตรีจึงค่อยๆยกฐานะของตัวเองขึ้นมาจนเกือบเทียมบ่าเทียมไหล่กับผู้ชายไม่ว่าในทางการเมือง การศึกษา หรือการประกอบอาชีพ จนดูประหนึ่งว่าประเพณีชีวิตครอบครัวไทยสมัยก่อนกำลังจะลบเลือนไป ในยุคนี้สตรีไม่ว่าจะเป็นสตรี

---

[3] ประวัฒ ฉ นคร, "การเลือกคนเข้าทำงาน", *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 7, ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 18

[4] ประสาท หลักศิลา, *สังคมวิทยา* (ธนบุรี: สำนักพิมพ์สื่อการค้า, 2503), หน้า 132

โสด หรือสตรีที่มีครอบครัวแล้วมีความจำเป็นต้องออกไปทำงานนอกบ้าน เพราะความจำเป็นในการต่อสู้แห่งชีวิตซึ่งเข้มข้นขึ้นตามความเจริญของบ้านเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ฉะนั้นในการแสวงหาอาชีพสตรีจึงต้องแข่งขันกับผู้ชายไม่ว่าจะเป็นงานธุรกิจหรืองานราชการ จึงเห็นได้ว่าทั้งในทางราชการและในทางสังคมต่างก็มีสตรีทำงานเคียงคู่กับผู้ชาย จนเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปว่าสตรีก็มีความสามารถไม่แพ้ผู้ชาย อย่างไรก็ดีปัญหาทางเพศที่แตกต่างกันเป็นเรื่องน่าสนใจศึกษาเป็นพิเศษก็คือ การทำงานของข้าราชการสตรีกับข้าราชการชายนั้น จะพึงเปรียบเทียบในด้านผลงานอันมีประสิทธิภาพได้อย่างไรบ้าง

## ความโน้มเอียงที่สตรีเข้ารับราชการ

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า สตรีไทยต้องอยู่กับเหย้าเฝ้าอยู่กับเรือนในสมัยก่อนนั้น ผลจึงเกิดขึ้นว่า การรับราชการในสมัยนั้นจึงมีแต่ผู้ชาย ตามหลักฐานที่สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพได้นิพนธ์ไว้ในประวัติข้าราชการไทยว่า ชายไทยเมื่ออายุครบ 18 บีบริบูรณ์ จะต้องเข้ารับราชการทุกคน กล่าวคือ เมื่ออายุครบ 18 บีบริบูรณ์ จะต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่สมมีมูลนายเป็นเจ้าสังกัด สำหรับใช้งาน พออายุครบ 20 บีบริบูรณ์ก็ย้ายสังกัดไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวง คือย้ายไปรับราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์ มีหน้าที่มาเข้าเวรปีละ 6 เดือน โดยไม่มีเงินเดือนให้ และต้องเอาอาหารไปรับประทานเองด้วย งานที่ทำก็มีเช่น งานในกรมช้างต้น งานในกรมเรือนต้น ฯลฯ เป็นต้น จะมีข้อยกเว้นก็แต่ผู้ที่มีบุตรเข้ารับราชการถึง 3 คน ให้พ่อพ้นจากหน้าที่ราชการได้ หรือเมื่ออายุครบ 60 บีบริบูรณ์ ก็ปลดเกษียณพ้นจากหน้าที่ราชการ อนึ่งถ้าผู้ใดไม่ประสงค์จะมารับราชการก็ทำได้ แต่จะต้องเสียเงินให้หลวงเป็นการตอบแทน เรียกว่าเงิน "ค่าราชการ" เงินนี้ต้องเสียเป็นอัตราปีละ 18 บาท ครั้นต่อมาเมื่อถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ. 124 ออกใช้เงินค่าราชการสำหรับผู้ที่มิได้ถูกเกณฑ์ทหารจะต้องเสียนี้ได้ลดลงเหลือปีละ 6 บาท ต่อมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เงินนี้ได้เปลี่ยนชื่อไปเป็นเงิน "รัชชูปการ" และได้ยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2475 ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2471 เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลเสียใหม่ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System)[5] และการบริหารงานบุคคลตามระบบนี้มีส่วนประกอบอันเป็นสาระสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ[6] (1) มีหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่ง (2) อยู่ภายใต้กฎแห่งความสามารถ (3) มีความเป็นกลางในทางการเมือง และ (4) มีความเสมอภาคในโอกาส

ตามระบบนี้ในประการที่ 4 ที่ว่า การเข้ารับราชการมีความเสมอภาคในโอกาสนั้น หมายถึงสิทธิในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการจะต้องเปิดให้เป็นการทั่วไป (Open to all) เปิดโอกาสให้ผู้ที่มีคุณสมบัติและคุณวุฒิตามที่กำหนดไว้สมัครสอบได้ โดยไม่มีการกีดกันในเรื่องถิ่นกำเนิด พันเพ ตระกูล ศาสนา หรือ เพศ[7] จากพระราชบัญญัตินี้เอง จึงมีผลทำให้สตรีซึ่งแต่ก่อนไม่มีโอกาสได้เข้ารับราชการมีสิทธิเข้ารับราชการได้ และพร้อมกับการเข้ารับราชการของชาวไทยซึ่งแต่เดิมต้องเป็นหน้าที่นั้น ก็ได้กลายเป็นสิทธิแต่นั้นมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

เมื่อมีกฎหมายเปิดโอกาสให้สตรีเข้ารับราชการได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ดังกล่าวแล้ว สตรีก็มิได้ใฝ่ฝันจะเป็นข้าราชการเท่าใดนัก ถึงแม้การรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติสูง ดังที่กล่าวกันว่า "สิบพ่อค้าก็ไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" กล่าวคือ ข้าราชการได้ทั้งเงินเดือน ตำแหน่ง ยศ และบรรดาศักดิ์ เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าก่อนรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมืองไทยยังไม่มีโรงเรียนตามความหมายอย่างปัจจุบันนี้ เด็กต้องไปอาศัยวัดเรียนหนังสือกับพระ ผู้หญิงก็อยู่กับบ้าน เรียนแต่งานของผู้หญิง เช่น การปรุงอาหาร เย็บปักถักร้อย เลี้ยงน้อง ฯลฯ พอมาถึงรัชกาลที่ 4 วัฒนธรรมและอารยธรรมตะวันตกเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในเมืองไทย จนถึงกับได้มีการปรับปรุงการปกครองครั้งใหญ่ในรัชกาลที่ 5

---

[5] พระยาสุนทรพิพิธ, "การเป็นข้าราชการ", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 2, ตุลาคม 2504, หน้า 207-16 และดู อุดร ชื่นกลิ่นธูป, "ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย", *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, พฤศจิกายน 2504, หน้า 214-16 (*หมายเหตุ* ระบบนี้บางท่านเรียกว่า "ระบบคุณวุฒิ")

[6] Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* (Bangkok: Institute of Public Administration, University of Thammasat, 1957), pp. 5-9, mimeographed.

[7] หลวงสุขุมนัยประดิษฐ, "สาระสำคัญของระบบ Merit System", *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 3, ฉบับที่ 7, กรกฎาคม 2501, หน้า 21

พร้อมกันนั้นก็ได้มีการสร้างโรงเรียนขึ้นเป็นกิจลักษณะ[8] และได้มีการส่งคนออกไปศึกษาวิชายังต่างประเทศ เพื่อกลับมารับราชการช่วยชาติบ้านเมือง โรงเรียนที่ตั้งขึ้นในสมัยแรก ๆ นั้น ก็สอนสำหรับผู้ชายเท่านั้น สตรีหาได้รับอนุญาตให้เข้าเรียนไม่ ต่อมาสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีได้ทรงตั้งโรงเรียนสตรีขึ้น และทรงชักชวนสตรีบำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวมในด้านสาธารณสุข ด้วยความคิดริเริ่มของสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีนั่นเอง ทำให้สตรีมีบทบาทในสังคมอย่างกว้างขวาง ครั้นถึงรัชกาลที่ 7 สตรีก็ได้เริ่มเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็นครั้งแรก[9]

ถึงแม้อารยธรรมแผนใหม่ของประเทศตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคมไทยตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ก็ตาม แต่คนไทยก็มิได้พากันละทิ้งวัฒนธรรมประเพณีเดิมอย่างสิ้นเชิง สตรีไทยยังรักนวลสงวนตัวอยู่กับบ้านเช่นเดิม เมื่อกาลได้ล่วงมาจนถึงปัจจุบันนี้ ปรากฏว่ามีสตรีไทยเป็นจำนวนไม่น้อยที่ออกไปทำงานนอกบ้าน แนวโน้มอันนี้เริ่มปรากฏชัดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา[10] ทั้งนี้เป็นเพราะภัยแห่งสงครามทำให้การครองชีพสูงขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก ความจำเป็นในการต่อสู้เพื่อดำรงอยู่แห่งชีวิต จึงทำให้ทุกคนต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพ สตรีซึ่งเคยอยู่แต่ในบ้าน ก็ต้องออกหางานทำนอกบ้าน เพื่อจุนเจือครอบครัวให้มีพอกินพอใช้ กล่าวได้ว่าขณะนี้สตรีมีบทบาทในการทำงานเกือบทุกอย่างแม้ในโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่ง เช่น โรงงานทอผ้าปั่นด้าย โรงงานยาสูบ มีสตรีทำงานเกือบทั้งหมด สำหรับงานราชการเองเฉพาะในจังหวัดพระนคร ธนบุรี มีข้าราชการและพนักงานสตรีเกือบ 7,000 คน[11] นอกจากนี้อิทธิพลและความรุ่งเรืองของปรัชญาระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ทุกคนมีความเสมอภาคกัน ได้แก่ ความเสมอภาคในกฎหมาย ความเสมอภาคในความยุติธรรม ความเสมอภาคในการรับแบ่งภาระของประเทศ และความเสมอภาคในการเข้ารับราชการ[12] ก็มีส่วนทำให้ทัศนคติและ

---

8 พระวรลักษ์พิบูลย์, "ประวัติคณะรัฐศาสตร์", *รัฐศาสตร์อนุสรณ์ครบรอบ 10 ปี* (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2501), หน้า 55

9 Momchao Sibpan Sonakul, *The Role of the Women in the Development of Thailand* (Bangkok: Public Relations Department Publication, 2504), pp. 15-16.

10 นิคม จันทรวิทุร, "การอาชีพ การศึกษา และแนวความต้องการของสตรีไทย", หน้า 2 (พิมพ์โรเนียว)

11 *Ibid.*

12 ไพโรจน์ ชัยนาม, *รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ*, เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2496), หน้า 450

วิถีชีวิตของสตรีเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มตื่นตัวในการศึกษาและการประกอบอาชีพนอกบ้าน สตรีจึงกลายเป็นคู่แข่งที่น่าสพึงกลัวของผู้ชายในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ และบทบาทของเธอก็มีความสำคัญเพิ่มขึ้นพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง

## สตรีควรมีความเสมอภาคในการเข้ารับราชการเพียงใด

ปัญหาทางสังคมที่ควรนำมาพิจารณาก็คือ สตรีควรมีความเสมอภาคในการเข้ารับราชการเพียงใด ปัญหานี้น่าขบคิดในแง่ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพราะในทางชีววิทยานั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า ชายเป็นเพศที่แข็งแรงกว่าหญิงในด้านกำลังกายกำลังกล้ามเนื้อต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากสถิติการแข่งขันกีฬาทุกชนิด ไม่เคยปรากฏว่าหญิงเหนือชาย แต่ถ้าพิจารณากันในกระบวนการของวัฒนธรรม มีผู้พยายามอธิบายให้เห็นว่า ความแตกต่างระหว่างเพศนั้นเป็นด้วยอิทธิพลทางวัฒนธรรมมากกว่าในทางชีววิทยา การที่เพศชายเหนือกว่าเพศหญิงนั้น เป็นด้วยลักษณะทั่วไปของสังคม ซึ่งผู้ชายเข้ามามีกิจกรรมต่าง ๆ อยู่เกือบทั้งหมด ทำให้สังคมนั้นชายเป็นใหญ่กว่าหญิง แต่ในสังคมที่หญิงควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ไว้หมด ชายจะเป็นแม่บ้าน หาได้มีบทบาทอะไรไม่[13] ดังนี้เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าความแตกต่างกันในลักษณะของเพศนั้นเป็นเรื่องที่วัฒนธรรมเข้ามาพัวพันอยู่มาก วัฒนธรรมทำให้เพศทั้งสองมีแนวความคิด มีความประพฤติ และมีความเป็นอยู่แตกต่างกัน จึงทำให้เรามองเห็นความสามารถในการทำงานของเพศทั้งสอง คือ ชายและหญิงไม่เท่ากัน ถึงแม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่า ชายมีกำลังกล้ามเนื้อแข็งแรงกว่าหญิงในทางชีววิทยานั้น แต่ก็ไม่เป็นหลักประกันได้ว่าชายจะทำงานได้ดีกว่าหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานราชการนั้น มีการใช้กำลังความคิด กำลังมันสมองมากกว่าการใช้กล้ามเนื้อส่วนอื่น ๆ ฉะนั้น ในแง่ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ประสิทธิภาพในการทำงานของชายและหญิงจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเสมอภาคของสตรีในการเข้ารับราชการนี้ อาจจำแนกแนวพิจารณาได้เป็น 3 ทางคือ

*ก. ทางกฎหมาย* ถ้าพูดกันตามกฎหมาย ในเรื่องความเสมอภาคของสตรีตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแล้ว สตรีมีความเสมอภาคสมบูรณ์เท่าชาย กฎหมายหรือรัฐ

---

[13] ประสาท หลักศิลา, *op. cit.*, หน้า 133

ธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติใดๆ ริดรอนเสรีภาพ หรือไม่ให้ความเสมอภาค ตรงกันข้ามกฎหมายบางฉบับกลับให้ประโยชน์แก่สตรีมากกว่าชายเสียอีกในบางกรณี เช่น

1. การบังคับตามคำพิพากษา (ก) การจำคุก ถ้าจำเลยมีครรภ์แก่ 7 เดือนขึ้นไป หรือถ้าจำเลยคลอดบุตรแล้วยังไม่ถึง 7 เดือน อาจได้รับการทุเลาการจำคุก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา[14] (ข) การประหารชีวิต ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 247 (6) บัญญัติว่า หญิงใดต้องประหารชีวิต ถ้ามีครรภ์อยู่ให้รอไว้จนคลอดบุตรเสียก่อน แล้วจึงให้ประหารชีวิต

2. สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับเด็ก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 (2) บัญญัติว่า ทารกในครรภ์มารดาก็สามารถจะมีสิทธิในสิ่งต่างๆ ได้ หากว่าภายหลังเกิดมารอดอยู่ ข้อนี้ทำให้เด็กในครรภ์มารดามีสิทธิได้รับมรดก ซึ่งเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ของมารดา[15]

อย่างไรก็ดี ในสหรัฐอเมริกาสมัยก่อนแม้จะไม่มีกฎหมายกีดกันในการเข้ารับราชการ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการกีดกัน แต่ปัจจุบันนี้ มีสตรีเข้ารับราชการประมาณ 44% ของข้าราชการทั้งหมด[16]

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนใด ที่โดยลักษณะ หรือคุณภาพของงานไม่เหมาะสมแก่การแต่งตั้งบุรุษหรือสตรีเข้ารับราชการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดทำความตกลงกับ ก.พ. ถ้าข้อบังคับมิให้แต่งตั้งบุรุษหรือสตรีเข้ารับราชการในตำแหน่งนั้น[17] การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็มิใช่จะกีดกันสตรีในการเข้ารับราชการแต่อย่างใด หากแต่บัญญัติไว้ตามหลักเหตุผล เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

---

14 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477, มาตรา 246-47 *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 53, 1 พฤศจิกายน 2477, หน้า 24

15 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 42, 11 พฤศจิกายน 2468, หน้า 3

16 O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (Fourth Edition; New York: Harper & Brothers Publishers, 1956), pp. 69-70.

17 พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 71, ตอนที่ 17, 15 มีนาคม 2497

ข้าราชการพลเรือนควรจะกำหนดแต่หลักการที่สำคัญไว้เท่านั้น ส่วนรายละเอียดต่าง ๆ ควรจะปล่อยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดตามความเหมาะสมแก่เหตุการณ์ หรืออีกนัยหนึ่งให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวได้ตามสมควร[18] จึงเห็นได้ว่าตามกฎหมายมิได้มีข้อขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในเรื่องการเข้ารับราชการของสตรี แต่อาจจะมีระเบียบอื่นวางไว้ เช่น ตำรวจหญิง ที่กรมตำรวจตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2505 มีระเบียบวางไว้ว่า จะต้องออกจากงานเมื่อสภาพความเป็นโสดสิ้นสุดลง[19] โดยนัยนี้สตรีจึงมีความเสมอภาคเท่าเทียมกับชายตามกฎหมายในการเข้ารับราชการ

*ข. ทางจิตวิทยา* ในแง่ของจิตวิทยานั้น ถือว่าสตรีรับราชการมีผลเสียมากกว่าผลได้ เหตุผลมีดังนี้คือ ในเรื่องการแบ่งงานของมนุษย์ ในทุกส่วนราชการหรือองค์การใด ๆ ก็ตาม การทำงานมีลักษณะแบ่งงานกันทำ มนุษย์จะทำงานพร่ำเพรื่อไปหมดทุกอย่างไม่ได้ จะต้องทำงานตามที่ตนมีความชำนาญและถนัดจริง ๆ งานจึงจะมีประสิทธิภาพสูง[20]

หากพิจารณาตามหลักการแบ่งงานทำตามความถนัดของแต่ละคนเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานจะได้สูงนี้ ย่อมยากแก่การที่จะโต้แย้งคัดค้านว่า งานในหน้าที่ราชการ เช่น งานบัญชี งานสารบรรณ ฯลฯ สตรีจะไม่มีความสามารถเท่าชาย ข้อนี้เป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อผู้ชายทำได้ สตรีก็ทำได้และอาจจะทำได้ดีกว่าชาย แต่ก็ไม่มีใครปฏิเสธว่า หน้าที่เลี้ยงดูบุตร อบรมบุตร การจัดบ้านเรือน ไม่มีผู้ชายไหนในโลกจะมีความสามารถและถนัดเท่าหญิง ดังนั้นถ้าสตรีไปทำราชการเสีย ใครจะทำหน้าที่ทางบ้าน ดูแลเลี้ยงบุตร จะให้ผู้ชายทำหน้าที่นี้ก็ไม่กระฉับกระเฉงเหมาะสมเท่าผู้หญิง และก็คงจะไม่มีผู้ชายใดต้องการจะแย่งแข่งขันทำหน้าที่นี้กับสตรี มีบางท่านแย้งว่า ก็จ้างคนอื่นมาทำแทนเสียซิจะยากอะไร จริงอยู่การจ้างหญิงอื่นมาทำแทนทำได้ไม่ยาก พอหาได้ แต่มักจะปรากฏว่า ประสิทธิภาพแห่งงานมักจะได้ผลน้อยเต็มที และผู้ที่รับจ้างก็มักไม่ทำอยู่ตลอดไป เพราะเขาก็คิดมีครอบครัวเหมือนกัน ฉะนั้น ระยะเวลาปฏิบัติงานจึงมีลักษณะเป็นการชั่วครั้งชั่วคราว

---

[18] สงัด ศรีวณิก, "การบริหารงานบุคคล", *รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน* (พระนคร : บริการสวัสดิการ ก.พ., 2504), หน้า 53

[19] อนงค์ เมษประสาท, "ตำรวจหญิง", *วารสารเสรีภาพ*, ฉบับที่ 85, 2506, หน้า 14-17

[20] Adam Smith, *The Wealth of Nations* (Modern Library Edition; New York : 1937), pp. 3-5 and see also William J. Siffin, *O & M : An Introduction* (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1960), pp. 6-9.

กล่าวโดยส่วนรวมแล้วย่อมเห็นได้ว่า แรงงานแห่งสังคมหรือประสิทธิภาพแห่งการทำงานได้ลดน้อยลงไป สมมติว่า ชายทำงานในตำแหน่งหัวหน้ากองกองหนึ่ง โดยทำงานได้ดีที่สุดได้แรงงานเท่ากับ 100 และหญิงทำงานบ้านขนิดเอาใจใส่ และปฏิบัติดีที่สุดมีแรงงานเท่ากับ 100 แต่ถ้าผู้หญิงไปทำงานในตำแหน่งหัวหน้ากอง แรงงานอาจจะลดลงเหลือ 80 ของผู้ชายเพราะลักษณะของงานอาจไม่เหมาะกับสตรี หรือสตรียังมีหน้าที่รับผิดชอบงานบ้านเป็นส่วนใหญ่อีกส่วนหนึ่ง ในทำนองเดียวกันหากพิจารณาประสิทธิภาพในการทำงานบ้านของผู้ชายจะได้เพียง 60–70 หรือ 70–80 ของหญิงเท่านั้น เพราะลักษณะของงานไม่เหมาะสมกับผู้ชาย และชายมีภาระอันหนักเกี่ยวกับหน้าที่ความรับผิดชอบในอาชีพราชการ ความถนัดของหญิงจึงไม่มีอะไรดีไปกว่า การเลี้ยงเด็ก การบ้าน การครัว ดังนี้จึงมีผู้กล่าวเป็นคำพังเพยทำนองล้อเลียนว่างานของสตรีไม่มีอะไรดีไปกว่า 3 Cs.[21] คือ Cook การปรุงอาหาร Children การเลี้ยงดูเด็ก และ Church การไปโบสถ์

ด้วยเหตุนี้ จึงใคร่ขอเสนอระบบการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการอังกฤษ ซึ่งได้นำเอาความสามารถของบุคคล เพศ และท้องถิ่น มาเป็นหลักประกอบการพิจารณากำหนดอัตราเงินเดือนข้าราชการด้วย เช่น เสมียนบรรจุครั้งแรกจะได้รับอัตราเงินเดือนแตกต่างกันตามอายุ เพศ และท้องถิ่น ดังนี้[22]

| อายุ | เงินเดือนในลอนดอน (สัปดาห์ละ) | | | | | | เงินเดือนในภูมิภาค (สัปดาห์ละ) | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ชาย | | | หญิง | | | ชาย | | | หญิง | | |
| | ปอนด์ | ชิลลิง | เพ็นนี | ปอนด์ | ชิลลิง | เพ็นนี | ปอนด์ | ชิลลิง | เพ็นนี | ปอนด์ | ชิลลิง | เพ็นนี |
| 19 | 6 | 18 | 6 | 6 | 15 | 0 | 6 | 12 | 6 | 6 | 9 | 0 |
| 20 | 7 | 13 | 0 | 7 | 9 | 0 | 7 | 7 | 0 | 7 | 3 | 0 |
| 21 | 8 | 7 | 6 | 8 | 0 | 0 | 7 | 15 | 6 | 7 | 10 | 0 |
| 22 | 8 | 15 | 0 | 8 | 7 | 0 | 8 | 3 | 0 | 7 | 15 | 0 |
| 23 | 9 | 2 | 0 | 8 | 12 | 0 | 8 | 10 | 0 | 8 | 0 | 0 |
| 24 | 9 | 9 | 0 | 8 | 18 | 0 | 8 | 17 | 0 | 8 | 6 | 0 |
| 25 ขึ้นไป | 9 | 17 | 0 | 9 | 6 | 0 | 9 | 3 | 0 | 8 | 14 | 0 |

เหตุที่อังกฤษกำหนดอัตราเงินเดือนแตกต่างกันตามอายุ และผู้ชายไม่เท่ากับผู้หญิงก็เพราะอังกฤษถือว่า คนที่มีอายุ 19–25 ปีนั้น มีความสามารถต่างกันตามอายุและเพศจึงต้องให้เงินเดือนต่างกัน อย่างไรก็ตามอังกฤษก็ได้ปรับปรุงเงินเดือนผู้หญิงให้เท่ากับผู้ชาย โดยค่อย ๆ เพิ่มขึ้นทุกปีจนเท่ากันในปี พ.ศ. 2504 นี่เอง แต่ก็มีเสียงคัดค้านอยู่มาก

อนึ่งในทางจิตวิทยาและทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น การทำงานจะให้ได้ผลดีจะต้องมีความคิดริเริ่ม และหวังความก้าวหน้าแห่งการทำงานนั้นเป็นจุดหมายปลายทาง แต่หลักการทั้งสองประการนี้หามีในนิสัยธรรมดาของสตรีไม่[23] สตรีมักชอบทำงานที่เรียกว่า routine work หรือที่พูดกันว่า เธอมีลักษณะเป็นผู้ตามมากกว่าเป็นผู้นำ งานในหน้าที่ราชการแทบทุกส่วนราชการ ไม่มีแต่เฉพาะงานประจำเท่านั้น แต่ยังมีงานที่เกี่ยวกับการริเริ่ม การมีนโยบายใหม่ ๆ หรือการวางแผนงานเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น งานทุกชนิดถ้าขาดการปรับปรุงชั่วเวลา 2–3 ปีเท่านั้น จะทำให้งานล้าหลัง ในกรณีนี้มีความรู้สึกอยู่โดยทั่วไปว่าสตรีขาดความกล้าตัดสินใจในการทำงาน จึงเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่จะทำให้สตรีดำรงตำแหน่งบริหารในระดับสูงไม่ได้ดีเหมือนชาย

ส่วนความหวังอันสุดท้ายแห่งชีวิตในการทำงาน หรือที่เรียกว่า จุดหมายปลายทางแห่งชีวิต เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานมาก ผู้ชายมีความหวังขั้นสุดท้ายในการเข้ารับราชการของเขาอยู่ที่รายได้แสดงความมั่นคงของครอบครัว จึงต้องการจะได้ตำแหน่งสูง ๆ ขึ้นไป ฉะนั้นในการทำงานของผู้ชายจึงดิ้นรน ขวนขวาย หนักก็เอาเบาก็สู้ เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาก็มักจะไม่ได้ยินคำตอบว่า "งานนี้ผมกลัวจะทำไม่ไหว" ส่วนความรู้สึกของผู้หญิงในด้านจุดหมายปลายทางแห่งชีวิต มิใช่เธอจะไม่มีความหวังเสียเลย เธอมีความหวังจะก้าวหน้าในชีวิตราชการสูงสุดเหมือนกัน แต่ทว่ามีความรู้สึกซึ่งมีลักษณะเป็นข้อจำกัดอยู่ในรูปที่ต้องการเป็นมารดาที่ดีของบุตร และต้องการความรักใคร่ชื่อสัตย์จากสามีเป็นประการสำคัญ ถ้าจะทำงาน

---

[21] อาภา ภมรบุตร, *สังคมจิตวิทยา* (พระนคร : สำนักพิมพ์ผดุงศึกษา, 2499), หน้า 157

[22] ประวีณ ณ นคร, "ระเบียบข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ", *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 5, ฉบับที่ 7, มิถุนายน 2503, หน้า 23

[23] อาภา ภมรบุตร, *op. cit.*, หน้า 157

ก็ทำเพื่อช่วยเสริมฐานะสามีให้มีความเจริญมั่นคงยิ่งขึ้น มิได้ทำในฐานะหัวเรี่ยวหัวแรงหรือรับผิดชอบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวโดยตรง สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับความสนใจในการทำงานนั้น ผู้ชายดูจะมีความคิดและความตึกซึ่งอยู่มาก ส่วนผู้หญิงมักจะสนใจในภาคปฏิบัติ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชายเป็นฝ่ายบริหาร หญิงเป็นฝ่ายบริการ คือ ฝ่ายหนึ่งวางแผน อีกฝ่ายหนึ่งดำเนินงานตามแผน นี่ว่าโดยส่วนรวม มิใช่เรื่องในบ้าน[24] และโดยทั่วไป ผู้ชายมักจะทำอะไร ๆ ไปจนสำเร็จ ส่วนผู้หญิงนั้นมักเปลี่ยนแปลงง่าย หญิงนั้นนึกตนเองเหมือนส่วนหนึ่งของครอบครัว แต่ชายคิดตึกกว่านั้น คือนึกว่าครอบครัวเป็นส่วนหนึ่งของตัวเองทีเดียว กำลังใจของผู้ชายจึงเป็นไปในการยกตนเป็นเจ้าของ และพยายามทุกอย่างในทางป้องกันตัว สร้างชื่อเสียงและอำนาจ แต่ความต้องการของผู้หญิงเป็นไปในทางสร้างเสริมสามี ทุ่มเททุกอย่างเพื่อบุตรและครอบครัวและมักจะขาดความอดทน ถ้าหากต้องทำสิ่งเหล่านี้เพื่อผู้ชายหรือบุคคลอื่นหรือสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับครอบครัว สำหรับผู้หญิงที่เป็นโสดและมีอายุล่วงเลยวัยแต่งงานไปแล้วเธอก็มักจะมองอยู่ที่ตัวเองมากกว่าที่จะมองดูโลกภายนอก เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะก้าวไม่ทันโลก[25]

*ค. ทางความถนัดหรือชนิดของงาน* ในสมัยปัจจุบันนี้ การที่ถึกแต่ว่าทำงานไปวันหนึ่งๆจะไม่ทำให้คนและชาติเจริญได้ คนจะต้องทำงานด้วยสมรรถภาพอันสูง วิธีหนึ่งที่จะทำให้ได้คนมีสมรรถภาพเพื่อประสิทธิภาพของงาน ก็คือการบรรจุบุคคลให้ทำงานในหน้าที่ที่คนมีความถนัด (Aptitude) สำหรับงานนั้น เพราะธรรมชาติมีส่วนสร้างความถนัดให้แก่คนหนึ่ง ๆ เป็นรายบุคคลไป คนจะต้องมีคุณสมบัติอย่างนั้น ๆ จึงจะเหมาะแก่อาชีพนั้น ๆ ตัวอย่างในโรงงานอุตสาหกรรม ย่อมประกอบด้วยชิ้นงานส่วนย่อยนับไม่ถ้วน การทำงานชิ้นหนึ่ง ๆ อาจจะต้องเคลื่อนไหวอิริยาบถให้เข้ากันได้โดยเหมาะเจาะกับเครื่องจักร เช่น การทอผ้า เป็นต้น งานบางอย่างอาจต้องการความแม่นยำของมือและตาหรือหูรวมกัน เช่น การพิมพ์ดีด หรือการบันทึกชวเลข ฯ ล ฯ ด้วยการทดสอบความถนัดต่าง ๆ ของบุคคลย่อมสามารถที่จะเลือกคนที่มีความถนัดในทางต่าง ๆ ได้ และจะทำให้งานทรงไว้ซึ่งประสิทธิภาพ ความถนัดมีลักษณะเป็นความโน้มพิเศษที่มีอยู่ใน

---

[24] ประสพ รัตนากร, "หญิงหรือชาย" บรรยายทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, เมื่อ 26 กันยายน พ.ศ. 2497

[25] C.H. Teer, "How the Single Women can make her life happy", *The Psychologist Magazine*, Vol. 31, No. 361, February 1963, p 29.

ตัวคนที่ทำให้แต่ละคนเหมาะที่จะทำงานชนิดหนึ่งๆ แต่การทดสอบความถนัดนั้นทำได้อย่างยากยิ่ง วิธีที่ง่ายที่สุดได้แก่การศึกษาบุคลิกลักษณะและอุปนิสัยของคน เพราะบุคลิกลักษณะและอุปนิสัยของคน เกิดจากผลรวมหลายประการ เช่น ลักษณะทางร่างกาย ทางจิตใจ อารมณ์ และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องช่วยอย่างสำคัญในการพิจารณาบุคคลประกอบกับงานที่จะทำได้ดีหรือทำไม่ได้ เช่นจิตใจเป็นเครื่องพิจารณาถึงความเสี่ยงอันตรายของงาน สภาพแวดล้อมเป็นเครื่องพิจารณาที่เหมาะกับความเชื่อถือ หรือขนบประเพณีซึ่งมีอิทธิพลอยู่เหนือจิตใจของบุคคลนั้น ๆ[26] เป็นต้น

จากการที่มีมนุษย์อยู่สองเพศดังกล่าวแล้ว นอกจากจะมีความแตกต่างระหว่างเพศแล้วยังเป็นผลให้เกิดความแตกต่างอื่นๆอีก เช่น การแต่งกาย ขนบธรรมเนียมประเพณีต่างๆ ตลอดจนความเป็นอยู่ในสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำงานของผู้หญิงและผู้ชาย จึงมีความโน้มเอียงไปในความถนัดที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ งานบางอย่างโดยลักษณะแห่งเพศผู้หญิงเท่านั้นจึงจะทำได้หรือทำได้ดีกว่าผู้ชาย ในทางตรงกันข้าม งานบางชนิดผู้ชายเท่านั้นทำได้ดีกว่าผู้หญิง และผู้หญิงไม่มีทางจะทำได้ดีกว่าผู้ชาย เช่น การรบทัพจับศึก การปราบปรามผู้ร้าย ฯลฯ แต่เมื่อมองในแง่ของสิทธิการเข้ารับราชการ ฉะนั้นถ้าพิจารณาเห็นว่างานตำแหน่งใดเหมาะสมแก่สตรีเพศ และเป็นงานที่สตรีทำได้ดีกว่าผู้ชาย ก็ควรให้สตรีทำหรือสตรีควรได้หางานนั้น

## ลักษณะหรือชนิดของงานที่สตรีทำมีประสิทธิภาพสูง

การทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ ฉะนั้นในการจัดองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การรัฐบาลหรือเอกชน สิ่งที่หวังเป็นอันดับแรกก็คือ ทำอย่างไรจะให้การปฏิบัติงานขององค์การดำเนินไปในลักษณะที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เสียเวลาน้อยที่สุด และได้รับผลดีที่สุด สำหรับหลักการหรือทฤษฎีการบริหารงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งความหวังเช่นว่านั้นมีอยู่ 2 ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น คือทฤษฎีหนึ่งที่ว่า องค์การใดดำเนินงานมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด อยู่ที่การจัดโครงสร้างขององค์การ มิได้อยู่ที่ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน แต่อีกทฤษฎีหนึ่ง

---

[26] พ.ท. วัลลภ รัตแพทย์, "พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 3, มกราคม 2505, หน้า 440

เห็นว่า งานขององค์การมีประสิทธิภาพหรือไม่อยู่ที่การจัดโครงสร้างขององค์การ และตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานรวมกัน ซึ่งทฤษฎีนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และมีอิทธิพลในการบริหารงานสมัยใหม่มาก[27] เมื่อบุคคลมารวมกันทำงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง สิ่งหนึ่งที่เราจะมองข้ามไปเสียมิได้ก็คือพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลกลุ่มนั้น ทั้งนี้เพราะว่า แม้องค์การนั้นจะมีโครงสร้างที่ดี มีระเบียบข้อบังคับวางไว้ดี มีวิธีการทำงานดี แต่ถ้าคนไม่ปฏิบัติตาม ก็ไม่มีประโยชน์อันใด พฤติกรรมของบุคคลในการทำงานอาจกล่าวโดยสรุปได้ 2 รูป คือ พฤติกรรมที่เป็นประโยชน์แก่องค์การ และพฤติกรรมที่มีลักษณะขัดแย้งหรือมีผลเสียแก่องค์การ ขีดขั้นความมากน้อยในความมีผลดีผลเสียนี้ ขึ้นอยู่กับระดับความรับผิดชอบและหน้าที่ของบุคคล ถ้าหากเป็นลักษณะของบุคคลชั้นเสมียน ผลกระเทือนก็ย่อมมีน้อย แต่ถ้าหากเป็นลักษณะของบุคคลชั้นหัวหน้างาน ผลกระทบกระเทือนก็ย่อมมีมาก เพราะอย่างน้อยก็เป็นตัวอย่างพฤติกรรมแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะทำให้คล้อยตามหรือขัดแย้งได้[28]

นักจิตวิทยาได้พยายามวิเคราะห์หาความถนัดของบุคคล เพื่อค้นดูว่างานแต่ละชนิดนั้นต้องการคนมีคุณสมบัติชนิดใด แค่ไหน จากผู้ที่มาทำงานในหน้าที่นั้น ๆ เพื่อเอาผลการค้นคว้านั้นไปใช้ประโยชน์ในการจัดตัวบุคคลให้เหมาะแก่ความถนัดของเขา เพราะการทำงานในสิ่งที่ตัวมีความถนัดนั้น ย่อมนำความพอใจมาสู่ผู้ปฏิบัติงาน และไม่เป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติอีกด้วย เพราะธรรมชาติมีส่วนสร้างความถนัดให้แก่บุคคลเป็นคนๆ ไป คนจะต้องมีคุณสมบัติอย่างนั้นๆ จึงจะเหมาะแก่อาชีพนั้นๆการทำงานที่ฝ่าฝืนความถนัดก็เท่ากับฝ่าฝืนธรรมชาติด้วย[29] และถ้าคนๆ นั้นอยู่ในสภาพเช่นนั้น จะทำให้เขาไม่มีกำลังใจทำงาน หรือมีความหวาดกลัว หรือมีปมด้อยเกิดขึ้น ซึ่งจะนำความเสื่อมมาสู่องค์การอย่างไม่ต้องสงสัย อาทิ เช่น คนที่ขี้ขลาดไม่มีไหวพริบแต่ให้ทำงานในหน้าที่ที่เสี่ยงภัย เช่น การปราบปรามผู้ร้าย การทำงานก็ย่อมไม่ได้ผล หรือคนที่พูดน้อยอารมณ์ร้อน หรือกล่าวจาจามักไม่ใคร่สุภาพอ่อนหวาน แต่จัดให้ทำงานเป็นเจ้าหน้า

---

27 Kasem Suwanagul, *op.cit.*, p. 1

28 วัลลภ รัตแพทย์, *op.cit.*, หน้า 455

29 ตุ้ย ชุมสาย, จิตแพทย์สำหรับชีวิตประจำวัน (พิมพ์ครั้งที่ 1; กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช 2492,) หน้า 166

ที่ประชาสัมพันธ์ ก็ย่อมจะเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ที่จะเรียกร้องความนิยมความสนใจต่อผู้นั้นและองค์การที่ผู้นั้นปฏิบัติงานอยู่มิได้โดยแท้ อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ยังไปไม่ได้ไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความชำนิชำนาญหรือความถนัดระหว่างผู้หญิงกับผู้ชายนั้นมีลักษณะแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะในตัวผู้หญิงก็มีเชื้อชาตุผู้ชายปนอยู่และในตัวผู้ชายก็มีเชื้อชาตุผู้หญิงเจือปนอยู่เช่นกัน[30] ตามหลักจิตวิทยา ระหว่างชายกับหญิงชีวิตในปฐมวัย เด็กหญิงคล่องกว่าเด็กชายในเรื่องคำพูด และเด็กชายคล่องกว่าเด็กหญิงในการคิดเลข ในวัยนี้ความแตกต่างที่เกิดขึ้น จะด้วยมือทิพลของสิ่งแวดล้อมหรือพันธุกรรมหรือไม่ก็ตาม จะคงเป็นความแตกต่างอยู่เรื่อยไป ทั้งจะเพิ่มปริมาณขึ้นตามอายุ ส่วนในระยะของความเป็นผู้ใหญ่ มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันในระดับเดียวกับอายุในลักษณะต่าง ๆ อยู่ 4 ระดับ คือ[31]

(1) ในระดับที่ 1 พฤติกรรมของชายและหญิงในทางจิตวิทยาและสรีรวิทยาไม่มีความแตกต่างกันเลย มีมันสมองซึ่งมีความสามารถเท่ากัน จะทำงานได้ดีเท่ากัน แต่อันนี้เราต้องคำนึงถึงสถานการณ์ด้วย

(2) ในระดับที่ 2 มีความแตกต่างกันในระดับความรู้ หรือความสันทัดเล็กน้อย ในระดับนี้ หญิงชนะชายในทางอักษรศิลป ชายชนะหญิงในทางคณิตศิลป

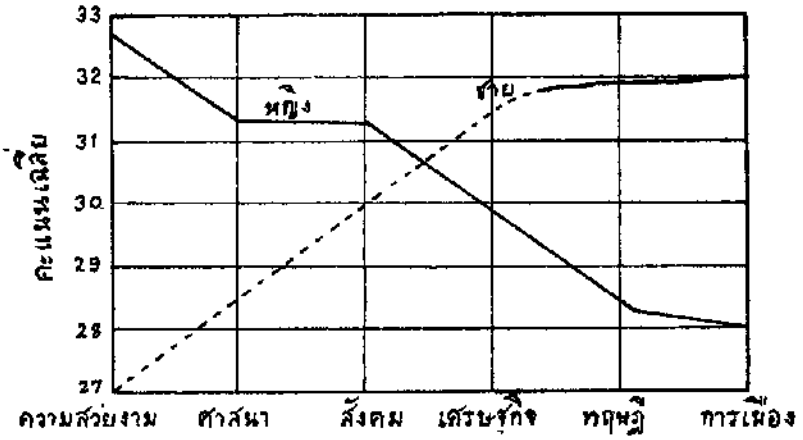
(3) ในระดับที่ 3 มีความแตกต่างกันมากขึ้นอีก เป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นในการทำงานหรือตัวประกอบทางสังคมเป็นสำคัญ พฤติกรรมในระยะนี้เกี่ยวกับกำลังกาย และความสันทัดหรือการอบรมทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเครื่องทำให้เกิดเจตนารมณ์ต่างกัน ในการสืบสันเรื่องความรู้สึกในคุณค่าของสิ่งของ (Sense of Value) หญิงได้คะแนนสูงกว่าชายในเรื่องความสวยงาม การศาสนา และการสังคม ชายได้คะแนนสูงกว่าหญิงในเรื่องเกี่ยวกับทฤษฎี เศรษฐกิจ และการเมือง ความแตกต่างมีปริมาณสูงสุดในเรื่องความสวยงามและในเรื่องการเมือง ตามลักษณะของการเปรียบเทียบดังต่อไปนี้[32]

---

[30] ประสพ รัตนากร, *op. cit.*

[31] คุ้ย ชุมสาย, *op. cit.*, หน้า 168

[32] P.R. Vernon & G.W. Allport, "A test of personnel", *Journal of Abnormal and Social Psychology*, No. 21, 1931, p. 246.




(4) ในระดับที่ 4 ความแตกต่างระหว่างจิตใจของหญิงและชาย เป็นความแตกต่างที่เนื่องมาจากกำลังกายหรือโครงสร้างของเพศโดยเฉพาะ ความแตกต่างเหล่านี้เกิดจากกริยาอาการดังต่อไปนี้

(ก) กริยาอาการที่เรียกร้องพละกำลังอย่างมากจากอินทรีย์ เช่น การเล่นฟุตบอลล์เป็นของเพศชาย กริยาอาการที่ละเมียดละไมอ่อนนุ่ม เช่น การม้วนผ้าพันแผล เป็นของเพศหญิง

(ข) กริยาอาการที่เรียกร้องความรับผิดชอบทางสังคม เช่น การประชุมและการปกครองคนมาก ๆ เป็นของชาย แต่การควบคุมดำเนินงานในบ้านเป็นของเพศหญิง

เท่าที่นำมาเสนอนี้ ก็พอจะสรุปได้ว่า งานที่เหมาะแก่สภาพ เหมาะแก่เพศ สำหรับอาชีพราชการของสตรีนั้น มีดังต่อไปนี้ คือ

(1) งานครู โดยลักษณะแห่งเพศ สตรีเป็นผู้ที่มีนิสัยอยู่ในกรอบแห่งสังคมดีมีความเมตตาปรานี เธอจึงเหมาะแก่การเป็นแม่พิมพ์ของชาติ ในการเป็นครูนี้สตรีเป็นได้ดีเท่าชาย ถ้าเป็นครูในชั้นอนุบาลหรือชั้นประถม และดูเหมือนจะมีความสามารถกว่าชายเสียอีก เพราะงานครูในระดับนี้ต้องการความเอาอกเอาใจ ความมีอารมณ์เย็นและความอดทนสูง แต่ในระดับมหาวิทยาลัย จำนวนอาจารย์สตรีกลับลดลง ตามสถิติอาจารย์ทั้งหมดในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มี 241 คน มีอาจารย์สตรีเพียง 67 คน เท่านั้น[33] ส่วนในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย มีอาจารย์ทั้งหมด 493 คน มีอาจารย์สตรีเพียง 236 คน[34] จะเห็นได้ว่า ในสถาบันการศึกษาชั้น

[33] จากแผนกสถิติและชีวประวัติ, สำนักงานเลขาธิการ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2505

[34] จากแผนกชีวประวัติและสถิติ, สำนักงานเลขาธิการ, จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2505

สูง สตรีมีบทบาทน้อยกว่าผู้ชาย และจำนวนสตรีที่สำเร็จการศึกษาขั้นสูงจากต่างประเทศก็มีจำนวนน้อยกว่าผู้ชาย

(2) งานพยาบาล งานพยาบาลตามโรงพยาบาลต่าง ๆ การใช้สตรีพยาบาลคนไข้นั้นเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง โดยเฉพาะคนไข้ผู้ชายถ้าได้รับการรักษาพยาบาลเอาใจใส่จากเพศตรงกันข้าม จะมีผลเท่ากับเป็นการเยียวยาทางใจไปด้วย เพราะเกี่ยวเนื่องจากความรู้สึกทางเพศ ตามทฤษฎีของซิกมันด์ ฟรอยด์ การรักษาพยาบาลในที่นี้หมายถึงการเป็นแพทย์ด้วย โดยธรรมชาติของสตรีที่เป็นคนอ่อนหวาน มีกริยาอาการละเอียดอ่อนนุ่ม สุภาพเรียบร้อย เอาอกเอาใจเก่ง ย่อมจะทำให้คนไข้มีความสบายใจ

(3) งานเกี่ยวกับหนังสือ ในที่นี้หมายถึงงานที่ต้องใช้ความรู้วิชาชีพ และงานที่ต้องใช้ความรู้ธรรมดา งานประเภทนี้ส่วนมาก เป็นงานที่ทำเป็นประจำวันที่เรียกกันว่า routine work กล่าวคือเป็นงานที่ทำไปตามระเบียบแบบแผน เช่น งานสารบรรณ งานบรรณารักษ์ งานบัญชี งานพิมพ์ดีด เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จากการสำรวจอาชีพของสตรีในจังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพลเมืองมากที่สุด และเป็นแหล่งรวมอาชีพหลายชนิด สตรีที่ทำงานอยู่ในจังหวัดพระนคร ตามสำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 จำแนกอาชีพของสตรี ดังนี้ สตรีในจังหวัดพระนครอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไปทำงานที่ให้ผลต่อเศรษฐกิจรวมทั้งสิ้น 211,458 คน ในจำนวนนี้ เป็นเสมียนพนักงาน ซึ่งได้แก่เสมียนบัญชี นักขานเลข พนักงานธุรกิจ รวมทั้งสิ้น 10,504 คน จะเห็นได้ว่ามีเป็นจำนวนมาก ส่วนที่เป็นนักบริหารและผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีทั้งสิ้นประมาณ 1,026 คนเท่านั้น ซึ่งนับว่าสตรีมีอาชีพชนิดนี้เป็นส่วนน้อย ส่วนที่เหลือก็ประกอบอาชีพกสิกรรมและพาณิชยกรรม[35]

## ลักษณะข้อจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานของสตรี

มีคนเป็นจำนวนไม่น้อยที่เข้าใจว่า ข้าราชการนั้นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชารัฐศาสตร์ แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่[36] ข้าราชการส่วนมากเป็นผู้มีความรู้ในวิชาสาขาต่าง ๆ อาทิเช่น วิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ เกษตรศาสตร์ วิทยาศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ ฯ ล ฯ และความ

---

[35] นิคม จันทรวิทุร, *op. cit.*, หน้า 4

[36] ไดลน์ อาร์. สไวการ์ด, "ขอบเขตและความมุ่งหมายของรัฐศาสตร์", *สังคมศาสตร์กับประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2499), หน้า 133

เชี่ยวชาญในวิชาสาขาเหล่านี้ ก็มีสตรีรวมอยู่ด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ข้าราชการที่เป็นสตรีจะทำงานได้มีประสิทธิภาพสูงเท่าชายหรือไม่ เพราะลักษณะแห่งเพศอาจจะมีข้อจำกัดบางประการ ในลักษณะที่เป็นเครื่องบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของสตรีให้ลดน้อยลง แต่ก่อนอื่นขอให้ท่านผู้อ่านได้โปรดเข้าใจเสียก่อนว่า ประสิทธิภาพในการทำงานของสตรีในที่นี้จะกล่าวถึง งานราชการที่สตรีทำโดยผู้ชายก็ทำได้ คือมิใช่งานเฉพาะของสตรี หรือของผู้ชาย แต่ทั้งสตรีและผู้ชายก็ทำได้ เช่น ตำแหน่งเหมือนกัน ลักษณะงานเหมือนกัน ส่วนงานอันเป็นหน้าที่เฉพาะตามธรรมชาติ หรือวัฒนธรรมจะไม่กล่าวถึง เช่น งานเลี้ยงเด็ก งานครัว และลักษณะของงานเหล่านี้ก็ไม่เกี่ยวกับราชการมากนัก จำนวนข้าราชการปัจจุบันนี้เรามีอยู่ประมาณ 2 แสนคน ประมาณว่าเป็นข้าราชการสตรีเสีย 6 หมื่นคน ข้อจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานของสตรีกล่าวโดยสรุป มีดังต่อไปนี้

ก. ข้อจำกัดอันเป็นลักษณะทั่วไป การบริหารงานในองค์การใด ๆ ก็ตาม ย่อมหวังผลงานสูงสุดด้วยกันทั้งนั้น แต่การที่จะให้ได้ผลงานสูงสุดนั้น มิใช่จะใช้คนอย่างเครื่องจักร หรือวางระเบียบข้อบังคับไว้ แล้วคอยจับผิด เพื่อข่มขู่คนทำงานให้มีความกลัว จะได้ทำงานโดยไม่มีการหลีกเลี่ยง อันนี้เป็นการบริหารงานสมัยเก่า แต่การบริหารงานปัจจุบันนั้น เขามุ่งในทางสร้างสถานการณ์ให้คนรักงาน ให้คนอยากทำงาน จะเป็นโดยบรรจุบุคคลให้ถูกกับความถนัด หรือจัดสภาวะการทำงานให้ดีก็ตาม แม้เมื่อมีการบรรจุแต่งตั้งคนให้ทำงานในครั้งแรก ก็มุ่งหวังไปในทางใช้คนให้เหมาะกับงาน เหมาะกับความสามารถ เหมาะแก่ความรู้ แต่อย่างไรก็ตาม การบรรจุแต่งตั้งในครั้งแรกนั้น อาจจะไม่เหมาะสมเสมอไปหรือตลอดไป และแม้ว่าจะเป็นการเหมาะสมแต่แรก ต่อมาอาจมีการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่ง หรือผู้ปฏิบัติงานได้รับความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ก็จำเป็นต้องปรับปรุงให้ไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้ความสามารถของผู้นั้น จึงต้องมีการโยกย้าย หรือการเลื่อนตำแหน่ง สำหรับเหตุผลในการโยกย้ายนั้น อาจแยกพิจารณาได้ 2 ประการคือ[37]

1. เหตุผลทางราชการ สำหรับเหตุผลทางราชการนั้น อ้างความจำเป็นของทางราชการ เช่นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อให้เหมาะสมกับคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถหรือเพื่อความ

---

[37] สุกิจ จุลละนันทน์ บรรยายในคราวประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล เมื่อ 20 ก.ค.-3 ต.ค. 2504 ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เหมาะสมกับเหตุการณ์ หรือสภาพท้องที่ ในกรณีโยกย้ายเช่นนี้ ข้าราชการที่เป็นชาย ก็ไม่มีปัญหาหนักใจอะไร แต่สำหรับข้าราชการที่เป็นสตรีย่อมทำได้ลำบากมาก ยิ่งถ้าเป็นสตรีโสดและสาว การโยกย้ายไปอยู่ต่างท้องที่และไปด้วยตัวคนเดียวย่อมลำบากมิใช่น้อย บางทีจะไม่ยอมไปเอาเสียด้วยซ้ำ อุปสรรคอันนี้ทำให้ทางราชการได้รับผลเสียอยู่บ้างเหมือนกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้าราชการสตรีนั้นมีข้อจำกัดในการโยกย้าย และข้อจำกัดนี้เองอาจนำไปสู่การเสียหายแก่ทางราชการ และถือว่าการขาดความคล่องตัวในการโยกย้ายเป็นการจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างหนึ่ง

2. เหตุผลส่วนตัว การโยกย้ายโดยเหตุผลส่วนตัวนี้ก็อาจจะมีได้เช่น ย้ายติดตามสามี ย้ายเพื่อกลับภูมิลำเนาเดิม สำหรับข้าราชการสตรีอาจจะมีอุปสรรคอยู่บ้าง ในกรณีที่ตำแหน่งหน้าที่ที่ทำอยู่ กับงานที่จะย้ายไปทำใหม่ไม่เหมือนกันหรือไม่มี เช่น สามีเป็นนายอำเภอ ๆ หนึ่งในจังหวัดพระนคร ภรรยาเป็นนักวิทยาศาสตร์ตรี สังกัดกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ ถ้าภรรยาจำต้องย้ายติดตามสามีไปต่างจังหวัด มีปัญหาว่า ภรรยาจะย้ายไปตำรงตำแหน่งใดจึงจะเหมาะสมโดยที่ลักษณะงานเหมือนกันและคล้ายกัน และไม่ทำให้กรมเจ้าสังกัดขาดคนที่มีความรู้ไป จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องยุ่งยากเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการสตรีเสมอ ไม่ว่าจะย้ายไปโดยเหตุผลใด แต่สำหรับข้าราชการที่เป็นชายนั้นปัญหาการโยกย้ายไม่มีแต่อย่างใด ถ้ายิ่งเป็นชายโสดยิ่งสะดวกดีเสียอีก

สำหรับการเลื่อนตำแหน่งนั้น ข้าราชการสตรีมีโอกาสได้รับการพิจารณาน้อย เพราะว่าการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการหมายถึงการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบให้สูงขึ้นด้วย และนอกจากจะเป็นเรื่องการแสวงหาผู้ทรงคุณวุฒิและความเหมาะสมกับตำแหน่งแล้ว ยังเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกระเทือนขวัญของข้าราชการเป็นอย่างมาก[38] เหตุที่สตรีได้รับการพิจารณาน้อยก็เพราะว่า สตรีนอกจากจะมีภาระทางบ้านเต็มมืออยู่แล้ว เมื่อมาทุ่มเททำราชการเข้าอีก ผลงานทางบ้านก็จะตกต่ำ อันจะยังผลให้การปฏิบัติราชการก็ตกน้อยลงด้วยเพราะความกังวลในตำแหน่งและภาระทางบ้าน

---

[38] ประภา ถิรพันธ์, "ข้อคิดเห็นบางประการในการเลื่อนตำแหน่งฐานะของข้าราชการพลเรือนไทย", *เทศาภิบาล*, เล่มที่ 58, ตอนที่ 6, มิถุนายน 2506, หน้า 565

ในการบริหารงานนั้น ยอมรับกันว่า การเลื่อนตำแหน่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญหรือเป็นยาเส่น่ห์ที่ดึงดูดบุคคลให้เข้ามาทำงาน[39] ทุกคนที่เข้ามาทำงานก็ต้องการความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ แต่ถ้าประสบกับความลำเอียง ซึ่งจะเป็นด้วยเหตุอันใดก็ตาม ถ้าตนมิได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง หรือได้รับความไม่เป็นธรรมในการพิจารณา ก็จะรู้สึกท้อแท้และหมดหวัง เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำงานก็จะเป็นไปในรูปทำไปวันหนึ่ง ๆ และลักษณะของการทำงานเช่นว่านี้ นักจิตวิทยาถือว่า เป็นลักษณะของผู้ที่มีสติปัญญาน้อย และนานเข้าพฤติกรรมอันนี้จะเปลี่ยนรูปเป็นนิสัย จนกลายเป็นคนโง่เง่าเต่าตุ่นจริง ๆ[40]

นอกจากนี้ยังมีความลำเอียงของสังคม ซึ่งฝังตัวอยู่ในจิตใจของผู้ชายมาแต่โบราณกาลที่ว่าเพศหญิงไม่มีความสามารถเท่าชาย ทำให้สตรีถูกข่มอยู่ตลอดเวลา และสำหรับตัวสตรีเองก็มีธรรมชาติที่จะเป็นเช่นนั้นเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว[41] ในหลายสังคมสตรีจึงเดินตามหลังผู้ชาย[42] การเข้ารับราชการที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งสูง ๆ เช่น อธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี จึงมีโอกาสทำได้ยากมาก เมื่อภาวะทางสังคมเป็นเช่นนี้ ทำให้สตรีหวั่นไหวต่อความทะเยอทะยานที่จะใฝ่ฝันในตำแหน่งนั้น ลักษณะการทำงานของเธอจึงมีแต่ทรงตัวเพื่อมิให้ล้มเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ในแง่ของรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะทำให้งานด้อยประสิทธิภาพ เพราะภาวะขาดความหวังทางใจ แต่สำหรับงานที่มีความรับผิดชอบน้อยสตรีก็สามารถรักษาไว้ได้ ส่วนข้าราชการที่เป็นชายนั้น โอกาสแห่งความก้าวหน้ามีอยู่พร้อม และมีความโน้มเอียงที่จะแย่งตำแหน่งของสตรีเสียด้วยซ้ำไป จากความจริงที่ปรากฏเช่นนี้ก่อให้เกิดภาวะครอบงำแก่ความสำนึกของสตรีที่ทำให้ขาดความหวังในการดำรงตำแหน่งสูง ภาวะครอบงำเช่นนี้เป็นปัจจัยอันสำคัญที่จะเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงความทะเยอทะยานของสตรี เมื่อสตรีมีความรู้สึกอยู่ในส่วนลึกของหัวใจเช่นนี้ การทำงานย่อมขาดความใฝ่สูงในตำแหน่งเท่าที่ควร และถ้าเป็นเช่นนี้ก็นับว่าเป็นข้อจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างหนึ่งเหมือนกัน

---

39 Dr. Kasem Suwanagul, *The Nature and Concept of Modern Public Personnel Administration* (Bangkok : The Social Science Association of Thailand Press, 1962), p. 26

40 G.D. Stoddard & B.L. Wellman, *Child Psychology* (New York : The Macmillan Company, 1934), p. 171

41 มาโนชญ์ ชุมสาย, *เพศสัมพันธ์* (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพร่พิทยา, 2503), หน้า 389

42 หลวงวิเชียรแพทยาคม, *จิตวิทยา*, คำบรรยายคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2504, หน้า 323

ข. ข้อจำกัดอันเป็นลักษณะเฉพาะ ลักษณะของงานราชการนั้นถือหลักว่า ต้องดำเนินไปไม่หยุดยั้ง เพราะลักษณะของงานเป็นการอำนวยบริการแก่ประชาชน แต่ที่ว่าต้องดำเนินไปไม่หยุดยั้งนั้นมิได้หมายถึงว่า ข้าราชการต้องทำงานโดยไม่มีวันหยุดเลย ทางราชการให้ข้าราชการมีวันหยุดเมื่อเจ็บป่วย หรือมีธุรกิจจำเป็นก็ลาได้[43] แต่สำหรับข้าราชการสตรีนั้น นอกจากจะมีวันลาเท่าข้าราชการชายตามปกติแล้ว ยังมีวันลาพิเศษอีกคือ ลาคลอดบุตรได้ถึง 60 วัน และถ้าเป็นสตรีที่มีบุตรมากกว่าหนึ่งคนก็ลาได้ทุกครรภ์ที่คลอด จะเห็นได้ว่าเวลาวันทำงานของข้าราชการสตรีน้อยกว่าชายทุกครรภ์ที่เขาคลอดบุตร ซึ่งผลงานที่จะได้ก็ย่อมน้อยกว่าเป็นธรรมดา เมื่อเป็นเช่นนี้ ก็อาจมีสตรีโต้แย้งว่า ข้าราชการชายก็มีสิทธิลาบวชได้ถึง 120 วันเหมือนกัน อันนี้เป็นความจริง แต่ทางราชการอาจจะระงับการของลาได้ ถ้าทางราชการมีความจำเป็นในตัวบุคคลผู้นั้น และการลาอุปสมบทนั้นก็ลาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น แต่เรื่องการคลอดบุตรลาได้ทุกครั้งที่คลอด ทางราชการจะใช้อำนาจยับยั้งหาได้ไม่ แม้จะมีความต้องการตัวบุคคลนั้นเสียจริงๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับสตรีที่เป็นโสด หรือสตรีที่ตั้งปณิธานจะครองโสด หรือสตรีที่เป็นหม้ายหรือคู่สมรสเป็นหม้าย การลาคลอดก็ตกไป สตรีที่ตั้งใจจะครองโสดชั่วชีวิต ก็อาจจะมีบ้างแต่เขาก็มิได้มีความที่จะมีปมด้อยในจิตใจเมื่ออายุแห่งวัยสมรสได้ผ่านพ้นไปแล้ว เพราะอาจจะถูกล้อเลียนว่าเป็นสาวทึมทึก แต่สำหรับผู้ชายนั้นจะอยู่แก่เฒ่าโดยไม่แต่งงานสังคมก็หาได้ตั้งข้อรังเกียจแต่อย่างใดไม่ ถ้าจะถูกประนามบ้างก็เป็นไปในทำนองเห็นแก่ตัวไม่บำเพ็ญหน้าที่ของตัวให้เป็นประโยชน์แก่สังคมเท่านั้น[44] ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าเรื่องวันหยุดข้าราชการสตรีมีมากกว่าข้าราชการที่เป็นชาย การมีวันหยุดมากมายเช่นนี้ย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานน้อยลง นับว่าเป็นข้อจำกัดประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการสตรีได้อย่างหนึ่ง

ค. ข้อจำกัดในลักษณะอื่นๆ กล่าวในลักษณะทั่วไปถึงความแตกต่างระหว่างเพศนั้นเป็นสิ่งกระทำได้ง่าย แต่เป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพในการทำงานแตกต่าง

---

[43] ดู พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการพลเรือนและตุลาการ พ.ศ. 2478, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 52, 29 มีนาคม 2478, หน้า 2147

[44] เกษม อุทยานิน, สังคมวิทยา (พิมพ์ครั้งที่ 3; กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 162

อย่างไร ในการทำงานที่มีลักษณะเหมือนกันและปริมาณเท่ากัน ความหมายในเรื่องหัวหน้างานตามความหมายดั้งเดิมแสดงออกให้เห็นการเป็นเจ้านายผู้บงการ ซึ่งเป็นลักษณะงานของเพศชาย แต่ในขณะเดียวกัน หัวหน้างานในฐานะที่เป็นผู้ใช้อิทธิพลจูงใจก็มักคิดกันว่าเป็นเรื่องของเพศหญิง การผสมผสานเข้าด้วยกันของลักษณะเหล่านี้ ย่อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับหัวหน้างานไม่ว่าชายหรือหญิง[45]

ในวงการบริหาร ไม่จำกัดว่าเป็นราชการหรือธุรกิจ จะต้องมีบุคคลซึ่งในวงราชการเรียกว่า ผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ผู้บังคับบัญชานี้มีลดหลั่นกันลงไป ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ไปจนถึงหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ผู้บังคับบัญชาในระดับเหล่านี้ต่างก็มีอำนาจในการบริหารราชการในขอบเขตต่างกัน[46] และการจะใช้อำนาจได้ผลดีเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ว่าจะใช้อำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่งได้เพียงใด

ก่อนที่ปรัชญาระบอบประชาธิปไตย จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเช่นปัจจุบันนี้ ถือกันว่าอำนาจซึ่งบันดาลให้มีการกระทำเกิดขึ้นนั้น คือการใช้พลอำนาจในการบังคับบัญชาหรือการใช้กำลังบังคับ การใช้อำนาจเช่นว่านี้ที่เห็นได้ชัดคือ สถาบันทหาร และสถาบันทางการปกครอง เป็นความจริงที่เห็นได้ชัดว่า อำนาจย่อมก่อให้เกิดสิทธิ ฉะนั้นความเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา ก็คือผู้มีและผู้ใช้อำนาจในแง่ของความสามารถที่จะเป็นใหญ่เหนือบุคคลอื่น ความคิดเช่นนี้แม้ปัจจุบันก็มิได้เสื่อมคลายลงเท่าใดนัก ส่วนใหญ่ยังได้รับอิทธิพลสืบต่อจากภาวะการณ์ในสังคมสมัยก่อน ๆ อยู่ อำนาจบังคับบัญชาจึงมีลักษณะเป็นเรื่องของการบงการ (command) อยู่มาก[47]

ตามประวัติศาสตร์ สตรีได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเฉพาะเรื่องเกี่ยวแก่ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล และการติดต่อภายในกลุ่มครอบครัวและเพื่อนบ้านเท่านั้น การที่สตรีมีความมุ่งหมายจะเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา ก็คือการแสวงหาหลักประกัน เสถียรภาพ และความ

---

45 Orway Tead, *The Art of Leadership* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1936), p. 237.

46 ชุบ กาญจนประกร, "การเป็นหัวหน้างาน", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 3, ตุลาคม 2504, หน้า 221

47 Tead, *op. cit.*, p. 267.

มั่นคงแห่งครอบครัว และเสถียรภาพเช่นว่านั้น โดยปกติย่อมได้มาในเมื่อสตรีนั้นมีโอกาสได้สมรสกับผู้ชายที่มีความสามารถ กล่าวคือ ต้องพึ่งสามีในทางเศรษฐกิจและอิทธิพลสามีในทางสังคม ส่วนโอกาสที่จะแสดงบทบาทการเป็นหัวหน้าคนในหมู่วงศ์ญาตินั้น ย่อมมีอยู่บ้างแต่ก็เป็นไปในวงแคบ อิทธิพลทั้งปวงเหล่านี้ยังผังแฝงอยู่ในความนึกคิดของสตรี แม้ในโลกปัจจุบันนี้ฐานะของสตรีในทางสังคมและครอบครัวได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมากโดยการให้ความเสมอภาคและเสรีภาพแก่สตรีกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงมีผลทำให้สตรีบังเกิดความสนใจในหน้าที่อันมีขอบเขตกว้างขวางมากขึ้นกว่าในรั้วบ้าน แต่ความจริงก็มีอยู่ว่า สตรีต้องปฏิบัติหน้าที่สำหรับเพศของเธอในการให้กำเนิดบุตรและเลี้ยงดูบุตรอย่างน้อยก็หลายปี การที่สตรีจะเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาชั้นสูง จึงตกอยู่ในฐานะลำบากอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๒ ประการ คือ[48]

(1) ต้องแข่งขันกับผู้ชายในการให้ได้มาหรือในการดำรงตำแหน่ง เธออาจเกิดความคิดความเชื่อขึ้นได้ว่า เธอจำเป็นต้องปฏิเสธความเป็นเพศหญิงของเธอเสีย ทำไม่รู้ไม่ชี้กับสตรีเพศของเธอ และทำตัวให้เหนือเพศ เธออาจคิดเลยไปถึงว่า เธอจะประสบความสำเร็จเมื่อเธอทำให้ใครต่อใครกล่าวขวัญถึงเธอว่า "หล่อนเป็นเสมือนผู้ชายอกสามศอก" และถ้าเธอประพฤติตัวเช่นนี้จริง ๆ ใครต่อใครก็จะเบือนหน้าหนีอีกเช่นกัน

(2) เธออาจจะเป็นทั้งผู้หญิงและผู้นำ เป็นคนรัก เป็นมารดา และเป็นคนทำงาน แต่ภายใต้สภาวการณ์สังคมและเศรษฐกิจปัจจุบันนี้ เธอจะทำอะไรไม่ได้ดีสักอย่าง

สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคของสตรี ที่จะกีดกันมิให้เธอทำงานได้ผลสูงสุด สาเหตุสุดท้ายคือความเหนื่อยอ่อน การใช้กำลังมากกว่าที่มีอยู่ ความกังวลใจในงานที่เธอรับผิดชอบ อุปสรรคในการตรวจตรางาน อาจทำให้สตรีคิดมาก จนกลายเป็นคนเจ้าอารมณ์ไป เพราะการเป็นหัวหน้างานเป็นงานหนัก จะต้องอาศัยการเสียสละ มีความอดทน ถ้าจิตใจไม่เข้มแข็งพอ การทำงานย่อมหวังผลได้น้อยเต็มที นอกจากนี้ สตรีมักจะถูกวิจารณ์ว่า เธอทำอะไรมักมีเรื่องส่วนตัวเข้าเจือปนจนเกินไป ไม่ค่อยไว้วางใจผู้ร่วมงานอย่างเพียงพอ เธอเป็นคนขี้ตื่นจนเกินไป และเอาใจยาก ฯลฯ สิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ เหล่านี้ อาจทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระด้างกระเดื่อง ซึ่งจะมีผลทำให้การปกครองบังคับบัญชาระส่ำระสาย และนำผลเสียหายมาสู่องค์การในที่สุด

---

[48] *Ibid.*, pp. 243-44.

## สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่องข้าราชการสตรีในวงการบริหารราชการ ดังที่ได้กระทำมานั้นมีความมุ่งหมายที่จะชี้แนวหรือวิถีในการทำงาน เพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเน้นถึงตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ในที่นี้ก็คือเน้นถึงข้าราชการที่เป็นสตรี เพราะปัจจุบันนี้ เราพบเห็นว่าสตรีได้เข้ามามีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินไม่น้อยหน้ากว่าผู้ชาย และเป็นที่หวังได้ว่า จำนวนสตรีจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในวงการบริหารงานก็คือ ข้าราชการสตรีที่กำลังมีปริมาณสูงขึ้นทุกปีนั้น ปฏิบัติราชการได้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับข้าราชการที่เป็นชายหรือไม่ และหวังความก้าวหน้าในราชการเพียงใด แต่ปัญหาที่ต้องวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง มิได้อยู่ที่ว่าใครปฏิบัติราชการดีกว่ากันเพียงใด ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่างานชนิดใดใครทำมีประสิทธิภาพสูงสุด คือ เสียค่าใช้จ่ายทั้งกำลังคนและกำลังวัตถุน้อยที่สุด แต่ได้รับความพึงพอใจมากที่สุดจากผลงานนั้น โดยคำนึงถึงคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจ[49] เพราะเท่าที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้ สตรีได้ออกจากบ้านไปทำงานนอกบ้านกันมาก ไม่ว่าจะเป็นงานราชการ หรือธุรกิจ การไปทำงานนอกบ้านบางคนไปทำงานเพราะความจำเป็นที่จะอยู่บ้านเฉยๆ มิได้มุ่งไปแสวงหาอาชีพเป็นสำเป็นสันโดยตรงอย่างผู้ชาย หรืออาจจะเป็นเพราะความรู้สึกโดยตรงของบิดามารดาและตัวหญิงเองก็ได้ว่า การออกไปทำงานนอกบ้านนั้นจะมีโอกาสพบเพื่อนต่างเพศและเพศเดียวกัน ภายหลังจะเป็นสื่อกลับกลายเป็นคู่รักและแต่งงานกัน เพราะสมัยนี้ ผู้หญิงที่หมกตัวอยู่แต่ในบ้าน ย่อมมีความหวังจะได้แต่งงานช้า และถ้าอายุแห่งวัยสาวได้ล่วงเลยไปมากแล้วโอกาสจะได้แต่งงานย่อมเลื่อนลอยไปอย่างน่าเสียดายยิ่ง ความคำนึกเช่นนี้อาจมีอิทธิพลให้สตรีขวนขวายในอาชีพนอกบ้านได้ อย่างไรก็ตาม ก็มีสตรีอยู่เป็นจำนวนมากตั้งใจทำงานเพื่อเศรษฐกิจครอบครัวอย่างแท้จริง และก็มีสตรีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่ไปทำงานและเป็นแต่เพียงเครื่องประดับสำนักงานเท่านั้น[50]

---

[49] ศักดิ์ ผาสุขนิรันดร์, "ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2503, หน้า 79-120

[50] ดวงใจ สุวรรณมาศ, "สตรีกับงานของเธอในปัจจุบัน", *รัฐศาสตร์จุฬาต้อนรับน้องใหม่ 2504* (พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2504), หน้า 174-75

เมื่อข้อเท็จจริงมีอยู่ดังนี้ ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานจึงจำต้องคำนึงถึงเพศของบุคคลที่จะเข้ามาทำงานด้วย เพราะเราถือว่า บุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดขององค์การ ดังที่มีผู้กล่าวว่า "มีปัจจัยหลายประการที่จะก่อให้เกิดการบริหารงานที่ดี เช่น ลักษณะของหัวหน้างาน การจัดองค์การ ขวัญของผู้ทำงาน วิธีและระเบียบปฏิบัติงาน แต่สิ่งที่สำคัญกว่านี้คือ ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน"[51] อย่างไรก็ตาม สตรีที่ออกไปทำงานนอกบ้านเพื่อมุ่งหวังความเจริญก้าวหน้าอย่างจริงจังก็มี บางคนก็มีตำแหน่งในวงราชการสูง และจำนวนสตรีที่ได้รับความสำเร็จก็จะมีอยู่มากขึ้นตามส่วนกับการศึกษาที่สตรีกำลังตื่นตัวอยู่

ฉะนั้น สตรีที่มีความสามารถและตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความหวัง เพื่อความเจริญของตนเองและประเทศชาติ ก็ควรจะเลือกทำราชการแต่เฉพาะที่เหมาะแก่นิสัย ความถนัด และความชำนาญ ซึ่งธรรมชาติได้สร้างสรรให้มา แต่ถ้าทำงานในลักษณะที่เปรียบเทียบได้ว่า มีงานชิ้นเดียวกันทำเวลาเท่ากัน แต่หย่อนประสิทธิภาพกว่าผู้ชายแล้ว ควรหลีกทางให้ผู้ชายทำดีกว่า เนื่องจากอุปสรรคของกายวิภาคของสตรีนั้นมีมากกว่าผู้ชาย และตำแหน่งราชการบางตำแหน่งเขาสงวนไว้เฉพาะผู้ชายเท่านั้น

Orway Tead กล่าวว่า ความแตกต่างระหว่างประสิทธิภาพของผู้นำชายและผู้นำหญิงมีอยู่แต่เพียงในด้านองศา (degree) เท่านั้น มิได้แตกต่างกันในชนิดของประสิทธิภาพ[52] ฉะนั้น งานใดที่เหมาะแก่สตรี ถึงจะให้ผู้ชายทำก็ย่อมได้ผลไม่เต็มที่ และงานใดที่เหมาะแก่เพศชาย สตรีทำก็ไม่ได้รับผลดีเช่นกัน แต่ถ้างานใดโดยที่ลักษณะงานสตรีก็ทำได้ผู้ชายก็ทำได้เท่ากัน ต้องดูองค์ประกอบแห่งสังคม ดูวัฒนธรรม ความรู้สึกนึกคิดของสังคม เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ จะให้สตรีดำรงตำแหน่งย่อมขัดกับความรู้สึกนึกคิดของสังคมอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ดี ข้อยุติในบทความนี้ ขอเสนอว่าประสิทธิภาพในการทำงานระหว่างหญิงกับชาย เปรียบเสมือนนำเอาระบบอุปลักษ์และระบบคุณวุฒิมาใช้ในการสรรหาและคัดเลือกคนเข้าทำงานในลักษณะการเมือง หรืองานประจำแล้วแต่กรณี ซึ่งในที่สุดก็จะต้องทำงานร่วมกัน งานตำแหน่งต่าง ๆ ต่างก็มีข้อบกพร่องซึ่งกันและกัน จึงจำเป็นต้องใช้สตรี

51 Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York : MeMillan, 1954), p. 306.

52 Tead, *op. cit.*, p. 238.

และผู้ชายร่วมกัน มิใช่ว่าโรงพยาบาลหญิงจะมิได้มีแพทย์ชายเลยเลย หรือทหาร ตำรวจ จะมิให้มีทหารหญิงหรือตำรวจหญิงเลยเลย ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า จะต้องระวังมิให้มีการนำเอาผู้หญิงหรือผู้ชายไปดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้บังคับบัญชาโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมและความสามารถ เพราะเป็นความจริงว่า ความสามารถของสตรีทั้งในด้านกำลังความคิดและแรงกายตามธรรมชาติ ด้อยกว่าผู้ชาย แต่จะมีประโยชน์อันใดหากผู้ชายพยายามกีดกันความสามารถในงานที่เขอถนัด สตรีที่มีความสามารถและตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความจริงใจ ประเทศชาติก็ย่อมจะได้รับประโยชน์จากแรงงานของสตรีไม่แพ้ชายเหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างหญิงกับชาย ขออย่าได้มองดูในเรื่องเพศแต่อย่างเดียว ขอให้พิจารณาองค์ประกอบทางสังคมอื่นๆด้วย แล้วจะทำให้เรามองเห็นความสำคัญของสตรีชัดขึ้น อนึ่ง ในทางวิชาการ ไม่นิยมกล่าวเฉพาะเจาะจงลงไปว่า ของอย่างหนึ่งดีกว่าอีกอย่างหนึ่งหรือหญิงดีกว่าชายหรือชายดีกว่าหญิง แต่ถ้าพูดในเรื่องใด ก็มักจะพูดไปในทำนองอรรถาธิบายและวิเคราะห์ มากกว่าจะถือการตีคุณค่าหรือเปรียบเทียบคุณค่า (value) เป็นเรื่องสำคัญ บทความนี้ก็เช่นกันมิได้มุ่งตีคุณค่าของข้าราชการสตรี แต่ได้พยายามอธิบายชาตุแท้ของเขอ ในการประกอบอาชีพราชการเพื่อรับใช้ประเทศชาติเท่านั้น

---

**น โส สพฺเพสุ ฐาเนสุ ปุริโส โหติ ปณฺฑิโต**
**อิตฺถีปิ ปณฺฑิตา โหติ ตตฺถ ตตฺถ วิจกฺขเณ**

**"ไช่ว่าบุรุษจะเป็นบัณฑิตในที่ทั้งปวงก็หาไม่ แม้สตรีผู้มีวิจารณญาณพิจารณาเหตุผลในสิ่งนั้น ก็ได้ชื่อว่าเป็นบัณฑิต"**

*พระธรรมปทัฏกถา ภาค 4*

# ย่อเรื่อง

# ระบบราชการฝ่ายพลเรือน

*ของ* หลวงสุขุมนัยประดิษฐ

---

ในภาษาไทย คำว่า ข้าราชการ แปลตามตัวอักษรได้ความว่า ผู้รับใช้ของพระเจ้าแผ่นดิน แต่ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนหมายความถึง บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณประเภทเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือน และรวมถึงข้าราชการตำรวจซึ่งกรมตำรวจสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับเงินเดือนจากผู้ว่าจ้างด้วย แต่ไม่รวมถึงข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ปัจจุบันมีข้าราชการพลเรือนประเภทต่าง ๆ อยู่ 8 ประเภท สังกัดอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในท้องที่ต่าง ๆ กัน รวมเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 250,000 คน ข้าราชการพลเรือนทั้ง 8 ประเภท มีชื่อว่า ข้าราชการการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการครู ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ และข้าราชการพลเรือนวิสามัญ

แต่ก่อนมานั้น การรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการเป็นไปตามอำเภอใจของหัวหน้างานแต่ละคน ไม่มีกฎเกณฑ์วางไว้แน่นอนและขาดหน่วยงานส่วนกลางที่จะกระทำหน้าที่ควบคุม จนกระทั่งวันที่ 1 เมษายน 2472 จึงได้มีกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะให้การรับราชการเป็นงานอาชีพและเพื่อที่จะได้บุคคลที่มีความสามารถไว้ใช้ในราชการออกมา ในการนี้ได้กำหนดหลักการและมาตรฐานบางอย่างเกี่ยวกับการบริหารงานข้าราชการพลเรือน อาทิเช่น ระเบียบการรับสมัครบุคคลเข้ารับราชการและการกำหนดอัตราเงินเดือน พร้อมกันนั้นก็ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้น

ปัจจุบันคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการเป็นศูนย์กลางสำหรับการบริหารงานบุคคลของประเทศ มีหน้าที่สำคัญทั้งในด้านการออกกฎ

และระเบียบการปลีกย่อยและในด้านการรักษาให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน โดยมีเป้าหมายที่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเสมอภาคให้บังเกิดแก่ข้าราชการพลเรือนโดยทั่วหน้ากัน อย่างไรก็ดี ก.พ. มิได้เป็นหน่วยงานที่ควบคุมงานทางด้านการบุคคลของข้าราชการพลเรือนไว้แต่เพียงหน่วยเดียว ข้าราชการบางประเภทอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการอื่น ๆ อีกต่างหาก คือ มีคณะกรรมการคุรุสภาสำหรับข้าราชการครู คณะกรรมการข้าราชการตุลาการสำหรับผู้พิพากษา คณะกรรมการอัยการสำหรับพนักงานอัยการ และคณะกรรมการข้าราชการมหาวิทยาลัยสำหรับอาจารย์และข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย แต่ยังมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องอื่นๆของข้าราชการพลเรือนอีกด้วย เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหารมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติการจัดตั้งหรือการปรับปรุงการจัดส่วนราชการและการบรรจุอัตรากำลังข้าราชการพลเรือน สำนักงบประมาณเกี่ยวกับการจัดสรรเงินเดือนข้าราชการที่ขอเพิ่มขึ้นใหม่ ๆ และกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับเงินบำเหน็จบำนาญและการเงินประเภทอื่น ๆ

เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของ ก.พ. ได้จัดให้มีคณะอนุกรรมการของ ก.พ. ขึ้นในระดับกระทรวง กรม และจังหวัด ในอันที่จะรับมอบหมายอำนาจหน้าที่ในเรื่องรอง ๆ ไปช่วยจัดทำ กล่าวคือ ก.พ. ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจำแนกและการกำหนดคุณสมบัติประจำตำแหน่งของข้าราชการพลเรือน การวางกฎเกณฑ์สำหรับการสอบแข่งขันเข้าเป็นข้าราชการพลเรือน การพิจารณาคำอุทธรณ์ การอนุมัติแต่งตั้งข้าราชการที่มีคุณวุฒิพิเศษและการพิจารณาเรื่องราวอื่น ๆ ที่มิได้วางไว้ในกฎหรือข้อบังคับ ก.พ. ส่วน อ.ก.พ. ทั้งหลายก็ได้รับมอบให้ทำหน้าที่ทางด้านการดำเนินงานเกี่ยวกับการรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการ การแต่งตั้ง การเลื่อนชั้น อันดับและอัตราเงินเดือน การรักษาวินัย การออกจากราชการ และหน้าที่ทางการบุคคลอื่น ๆ

ข้าราชการพลเรือนไทยมีชั้นต่าง ๆ ตั้งแต่ ชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก ขึ้นไปจนถึงชั้นพิเศษ ทั้งนี้เป็นไปตามคุณวุฒิและหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ชั้นหนึ่ง ๆ ยังแบ่งซอยเป็นอันดับอีกหลายอันดับ การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งใดและให้ได้รับเงินเดือนในอัตราใดจะพิจารณาจากชั้นของผู้นั้นเป็นสำคัญ ชั้นของข้าราชการพลเรือนจะติดตัวเสมอไม่ว่าจะย้ายไปดำรงตำแหน่งใดหรือแม้ว่าจะออกจากราชการแล้วกลับเข้ามาใหม่อีกก็ตาม อย่างไร

ก็ดี ข้าราชการพลเรือนบางประเภทเช่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการวิสามัญและพนักงานอัยการอยู่ในฐานะที่แตกต่างกันออกไป คือ ไม่มีชั้น การพิจารณาถือเอาตำแหน่งเป็นหลัก ส่วนข้าราชการตำรวจก็มีลักษณะเป็นอีกแบบหนึ่ง คือมีชั้นยศเหมือนอย่างทหาร ด้วยเหตุนี้ระบบข้าราชการพลเรือนไทยจึงเป็นแบบผสมระหว่างระบบจำแนกบุคคลตามตำแหน่งและการจำแนกบุคคลตามชั้นหรือชั้นยศ

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบแข่งขันและการคัดเลือกนักเรียนเพื่อไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ตลอดทั้งการควบคุมดูแลนักเรียนในต่างประเทศด้วย

ข้าราชการพลเรือนชั้นจัตวาต้องมีคุณสมบัติอย่างต่ำจบชั้นมัธยมปีที่ 6 ส่วนชั้นตรีต้องได้รับปริญญาตรีหรือเป็นข้าราชการชั้นจัตวามาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

หลักสูตรการสอบแข่งขันเพื่อเข้ารับราชการโดยทั่วไป มีทั้งการสอบข้อเขียนและปากเปล่า มีทั้งวิชาทั่วไปและวิชาเฉพาะอย่าง การบรรจุบุคคลที่มีวุฒิปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพบางกรณีกระทำโดยการคัดเลือกหรือการสอบคัดเลือก โดยบรรจุได้โดยไม่สูงกว่าชั้นโท ส่วนผู้เป็นนักเรียนทุนของรัฐบาลนั้นไม่จำเป็นต้องผ่านการสอบอีก การสอบคัดเลือกมุ่งที่วิชาเฉพาะอย่าง และในการสอบทุกครั้ง ทางราชการจะได้บรรจุผู้ที่ได้รับคะแนนสูงกว่าตามลำดับ นอกจากนี้อาจมีการบรรจุผู้ที่มีคุณสมบัติพิเศษได้โดยไม่ต้องสอบแข่งขัน แต่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การรับสมัครข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการรัฐพาณิชย์ ข้าราชการในพระองค์ และข้าราชการพลเรือนวิสามัญจะเป็นไปตามกฎข้อบังคับที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษ

บุคคลที่จะเข้ารับราชการต้องมีคุณสมบัติพื้นฐานตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนและต้องผ่านการตรวจสอบหลักฐานลายนิ้วมือประกอบ เมื่อมีคุณสมบัติครบถ้วนจึงจะได้รับแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ทดลองปฏิบัติราชการระหว่างระยะเวลาหนึ่งเสียก่อน

ในด้านการฝึกอบรมข้าราชการ มีคณะกรรมการที่ปรึกษาฝ่ายการฝึกอบรมซึ่งตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2499 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงและผู้เชี่ยวชาญ

อีกหลายท่านเป็นกรรมการ เป็นผู้กำหนดนโยบาย และคณะรัฐประศาสนศาสตร์กับคณะกรรมการฝึกอบรมข้าราชการซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในกระทรวงแต่ละแห่งและในกรมที่สำคัญ ๆ เป็นผู้ดำเนินการฝึกอบรมข้าราชการให้เป็นไปตามเจตนารมย์ดังกล่าว

โครงการฝึกอบรมข้าราชการสำคัญ ๆ ได้แก่ โครงการฝึกอบรมผู้อำนวยการฝึกอบรมในระดับกระทรวงและกรม โครงการสัมมนาพัฒนานักบริหาร การฝึกอบรมปฐมนิเทศ การฝึกอบรมข้าราชการชั้นหัวหน้างาน การประชุมทางวิชาการ การศึกษาอบรมในสถาบันทั้งในและนอกประเทศ และการทัศนศึกษา เป็นต้น

การเลื่อนชั้นข้าราชการพลเรือนไทยจากชั้นหนึ่งไปอีกชั้นหนึ่ง ใช้การสอบข้อเขียนเป็นหลัก มีข้อยกเว้นบางกรณีสำหรับการเลื่อนข้าราชการชั้นจัตวาขึ้นเป็นชั้นตรีซึ่งอาจไม่ต้องสอบ และการเลื่อนชั้นข้าราชการชั้นเอกขึ้นเป็นชั้นพิเศษซึ่งไม่ต้องสอบเลย ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยก็ไม่ต้องสอบเพราะในกรณีเช่นนั้นถือเอาเวลารับราชการเป็นสำคัญ ส่วนการเลื่อนชั้นของข้าราชการตำรวจ และพนักงานอัยการคงเป็นไปตามตำแหน่งงาน

การโอนข้าราชการพลเรือนจากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่งกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากต้นสังกัดทั้งสอง แต่ก็ต้องไม่สูงกว่าอัตราเงินเดือนที่เคยได้รับอยู่ก่อน ข้าราชการทหาร ตุลาการและอัยการจะขอโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้ แต่การโอนข้าราชการพลเรือนวิสามัญ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการต่างประเทศพิเศษนั้นกระทำไม่ได้

อัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ต่าง ๆ กัน ข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ได้รับเงินเดือนตามชั้นและอันดับและมีขั้นวิ่งประจำปี ข้าราชการการเมืองได้รับในอัตราตายตัว ข้าราชการตำรวจได้รับตามชั้นยศตำรวจ ส่วนอัยการและตุลาการได้รับตามตำแหน่งงาน

นอกจากเงินเดือนแล้ว ข้าราชการพลเรือนยังได้ผลประโยชน์อื่น ๆ อีกมากมาย คือ ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ได้รับเงินช่วยเหลือค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐบาลกว่าครึ่งขึ้นไป ได้อยู่บ้านพักของทางราชการโดยไม่ต้องเสียค่าเช่าหรือได้รับค่าเช่า

บ้านตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ได้รับค่าครองชีพพิเศษในบางกรณี ค่าใช้จ่ายและค่าเบี้ยเลี้ยงในการเดินทางทั้งภายในและภายนอกประเทศ ค่าทำศพและเงินบำเหน็จบำนาญทดแทน

ข้าราชการพลเรือนไทยจะออกจากราชการเพราะเหตุสูงอายุเมื่อมีอายุ 60 ปี หรือเมื่อรับราชการมานานกว่า 30 ปี หรือเมื่อมีร่างกายไม่สมบูรณ์ ข้าราชการทำงานวันละ 7 ชั่วโมง หยุดวันเสาร์ และวันอาทิตย์ นอกจากนั้นยังมีวันหยุดในกรณีพิเศษอีกประมาณปีละ 14 วัน และหยุดพักร้อนปีละ 10 วัน แล้วยังมีสิทธิลาหยุดงานโดยได้รับเงินเดือนเต็มอีกหลายกรณี เช่น ลาป่วย ลาพักผ่อน ลาบวช ลาไปศึกษาต่อทั้งในและนอกประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือนก็อยู่ในฐานะที่อาจจะถูกเรียกตัวมาใช้ราชการได้ตลอดทั้ง 24 ชั่วโมง

ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับปัจจุบัน ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิที่จะดำรงตำแหน่งทางการเมืองและทางราชการประจำทั้งสองตำแหน่งได้ในขณะเดียวกัน

ข้าราชการพลเรือนทุกคนต้องประพฤติตนให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดี โทษทางวินัยของข้าราชการ มีทั้งการลดเงินเดือน การให้ออก และการไล่ออก โดยได้รับเงินบำเหน็จบำนาญตอบแทนหรือไม่ได้ โดยมีเงื่อนไขหรือไม่มีเงื่อนไข แล้วแต่ความหนักเบาของข้อหาและคำสั่งให้ออกจากราชการ ทั้งนี้ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาให้ความเป็นธรรม และมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามลำดับขั้นจนถึงนายกรัฐมนตรี.

*ย่อโดย จักรกฤษณ์ นรนิติผดุงการ*

# THE CIVIL SERVICE SYSTEM

by **Luang Sukhum Nayapradit**

The administration of the Government of Thailand is carried out at three basic levels—central, provincial and local. The civil service system embraces most government officials at the central and provincial levels. Local officials are not normally included in the national civil service system.

In the Thai language, the words "civil servant" literally means "servant in the King's Service." As defined in the Civil Service Act of B.E. 2497 (A.D. 1954), amended in 1956, a civil servant is any person employed in the service of the government drawing a salary from the state budget under salary appropriation for any civilian ministry, public body or department of the civil service and including police officials whom the Police Department have appointed to carry out police service by drawing salary from the employer but excluding judicial officials under the law governing judicial service.

There are eight categories of civil servants: political officials; ordinary officials; state commercial officials; Royal Household officials; police officials; teaching officials; special foreign service officials; and special civil servants. The total number of these civil servants is approximately 250,000. Outside the civil service system are judicial and public prosecutor officials; hired workers paid on a monthly, daily or hourly basis; municipal officials; and state enterprise employees.

The central administration of the Thai Government is carried on by the Office of the Prime Minister, 12 ministries and four independent public bodies. The ministries are divided into departments, the departments into divisions, and the divisions into sections.

Each ministry is headed by a minister who is a political official. The minister has a secretary and one or more assistant secretaries, who are also political officials. Directly below the minister is the under-secretary, who is a permanent civil servant and the top administrative official of the ministry. He is frequently assisted by one or more deputy under-secretaries.

The departments of a ministry are headed by directors-general. Divisions are headed by a director or a chief, depending on the quality and quantity of work in the division. Each section is supervised by a chief of section.

Each province is under the direction of a governor, who reports directly to the Under-Secretary of the Ministry of Interior. Other provincial personnel include a principal administrative officer, officials of various ministries having technical responsibilities in the province and subordinate officials who are appointed by central authority.

Provinces are divided into districts, each headed by a district officer. The district officer is assisted by officials of the various ministries who are assigned to work in his area.

**Evolution of the Civil Service**

The present Thai civil service system evolved from the bureaucracy of the absolute monarchy. Before 1929, the supervisors of government organizations had full authority to recruit personnel on any basis they liked. There were no prescribed qualification standards for those who entered the civil service. No centralized control over civil service administration existed. Such state of affairs was, however, changed by an advent of a civil service act which took effect on 1 April 1929. The purpose of this act is reflected in its preface:

> "It is the desire of His Majesty to systematize the civil service administration so that competent men will be selected for public office. They will have a career in the civil service so that they will not be anxious to earn their income in other ways. The public service will gain more benefits because there will be public servants who are competent and who know the ways and means of public service and also are aware of their duties and responsibilities and have permanent discipline."

The result was a system in which the civil servant had personal rank not dissimilar to that of the military forces. Salaries were determined by rank and the duties of the post occupied. A Civil Service Commission was created to serve as a central personnel agency. Recruitment was made on the basis of ability and competence. A career civil service system was established which provided the civil servant with status and security.

In 1933, immediately after the coup d'état which changed the form of government from an absolute monarchy to a constitutional one, the civil service system was drastically changed by the introduction of a position classification system. Three years later, however, the position classification system was combined with a personal rank system. The combined system has been in effect ever since and is embodied in the present Civil Service Act of B.E. 2497 (A.D. 1954).

**The Control of the Civil Service System**

The present Act, which governs the administration of the Thai Civil Service, establishes a Civil Service Commission consisting of the Prime Minister as Chairman, the Deputy Prime Minister as Vice-Chairman and not less than five, nor more than seven, other commissioners experienced in the principles of the public services who are appointed by the King. This Commission is responsible for the detailed regulation of the civil service and the control of personnel practices to insure conformity to the Act. Other functions are the conduct of competitive examinations for recruitment to the civil service; the classification and qualification requirements of civil service positions; and the approval of special personnel practices which are not covered in general civil service regulations.

Requests for additional personnel or new positions are cooperatively handled by the Administrative Advisory Council, the Budget Bureau and the Civil Service Commission. The Administrative Advisory Council approves proposals for the organization and reorganization of government agencies, together with their staffing patterns. The Budget Bureau approves requests for funds for additional positions. The Civil Service Commission fixes the classification and qualification requirements of new or revised civil service positions.

Civil Service Sub-Commissions are established at ministerial, departmental and provincial levels to perform certain functions, such as considering cases of termination of service, and assisting the Civil Service Commission in the conduct of competitive examinations.

Certain categories of public servants are administered by central personnel bodies other than the Civil Service Commission. Teaching officials are under the control of the National Education Council, composed of the Minister of Education as chairman, and the Under-Secretary of the Ministry of Education as vice-chairman. Other members of the Council include the director-general of each department of the Ministry of Education as *ex officio* members and an equal number plus three other members, selected by the Council, who are or have been teaching officials for not less than ten years. University officials are governed by a set of personnel regulations which are separate from but similar to those of the civil service. The regulations are administered by a university personnel commission.

Other categories of public servants have their own personnel systems. Officials in the public prosecutors' office and judicial officials, for example, are governed by personnel regulations

administered by the Public Prosecutors' Council and the Judicial Council, respectively. Administrative officials of these two organizations, however, are under the control of the Civil Service Commission.

The personnel rules and regulations applicable to municipal officials are very similar to civil service rules and regulations. They are administered by the Municipality Commission. This Commission provides central direction of municipal personnel matters in the same way as the Civil Service Commission does for the civil service. There are also municipality and changwad (i.e. provincial) sub-commissions which are delegated certain responsibilities for municipal personnel administration.

**Personnel Practices**

Administration of admission to service, appointment, promotion in class, grade and salary step, maintenance of discipline, retirement and other personnel functions are primarily the responsibility of the superior officials in each agency. These personnel functions are performed in accordance with specific laws and civil service rules and regulations. The central personnel agencies, i.e. the Civil Service Commission, the National Education Council, the University Personnel Commission, etc., are required to insure that agency officials perform their personnel functions in conformity with existing policies and procedures. The responsibility of these central personnel agencies includes fixing the classification and qualification requirements of positions; conducting competitive examinations; reviewing appeals; approving the recruitment of persons possessing unusual qualifications; and considering special cases which are not covered by the general rules and regulations.

The Public Prosecutor Personnel Commission closely controls personnel transactions of public prosecutors. Admissions to service, appointments, transfers and disciplinary cases must be approved by the Commission before they can be effected. The Judicial Personnel Commission operates in a similar manner. The policies and practices which govern municipal personnel administration are similar to those of the civil service system. The Municipal Personnel Commission performs the same type of functions as the Civil Service Commission and the mayor of the municipality acts in a "Chief of Ministry" capacity.

Some personnel functions are assigned to the Comptroller General's Department in the

Ministry of Finance. These include the administration of retirement benefits and other remuneration; the regulation of salary payments, special allowances, transportation allowances and other fringe benefits; and the determination of the conditions of employment of temporary workers.

**Class, Grade and Position**

A civil servant holds personal rank in one of five classes: fourth (the lowest), third, second, first, and special. Each class is divided into a varying number of grades which are somewhat similar to sub-classes.

When a new recruit is admitted into the civil service, he is placed in a specific class. In consideration of his rank, he is then appointed to a position the salary grade of which has been fixed by the Civil Service Commission. Appointments of civil servants to positions must be made in accordance with the prescriptions of the Civil Service Act. These prescriptions are as follows:

Appointment to a position of clerk or its equivalent is made from fourth class civil servants;

Appointment to a position of official in a section or its equivalent is made from third or fourth class civil servants;

Appointment to a position of chief of section or its equivalent is made from second or third class civil servants;

Appointment to a position of chief of division or its equivalent is made from first or second class civil servants;

Appointment to a position of ministerial under-secretary, deputy under-secretary, director-general, deputy director-general, division director or their equivalents is made from special class civil servants.

The rank of a civil servant, as reflected in his class, is attached to him personally and is not affected by change of position within the limits prescribed above. Civil servants who have left the government service may be reinstated in the same class, grade and salary step that they were in before leaving.

The status of certain civil employees in other categories is not fixed on the above basis. Political officials are appointed to certain positions and are of no fixed class. A similar situation is found in the case of special civil servants, public prosecutor employees and judicial officials. In the

case of police officials, rank similar to the military are conferred, thereby distinguishing them from other types of civil service officials. The classes and grades of municipal officials, however, correspond to those of civil servants.

**Recruitment and Selection**

The recruitment of persons into the civil service is primarily the responsibility of the Civil Service Commission.

A provision of the Civil Service Act assigns the Civil Service Commission the responsibility of conducting competitive examinations and selecting candidates for scholarships to study abroad as required by the various agencies of the government. The Civil Service Commission is also responsible for superintending the study abroad of both government and private students. For this reason, the Civil Service Commission is close to the sources of highly educated persons and is able to supply them for the civil service system. Local universities, colleges and technical schools are also sources of qualified persons for the government service.

Recruitment into the civil service is done mainly by means of competitive examination. The conduct of such examinations is the responsibility of the Civil Service Commission but, in practice, the task is delegated to ministerial, departmental and provincial civil service sub-commissions which conduct examinations for the recruitment of persons for administrative positions in accordance with the syllabus and procedure fixed by the Civil Service Commission. A representative of the Civil Service Commission acts as an examiner in each examination conducted by a civil service sub-commission.

The minimum qualification for candidates for a fourth class position is completion of Matayom VI-equivalent to completion of American Junior High School. For a third class position, a candidate must have a bachelor's degree or must have been a fourth class civil servant for at least five years.

The competitive examination is carried out both orally and in writing and includes tests for general as well as specialized knowledge. Admission to service of candidates is done strictly in order of examination grade.

When special circumstances require the use of different selection methods, the agency involved reaches agreement with the Civil Service Commission to issue a Royal Decree permitting

the variation. Civil Service Commission regulations permit those who have received an academic degree or vocational training certificate to be selected or given a selective examination and admitted to no higher than second class. After completing their education or vocational training, government scholars are admitted into the civil service without selective examination.

Selective examinations, which are similar to competitive examinations, give more weight to specialized knowledge than to general knowledge. As in the case of competitive examinations, those having higher marks are entitled to admission before those with lower marks.

In the case of persons having exceptional qualifications, the Civil Service Commission may, subject to final approval by the Council of Ministers, authorize admission without examination. Police officials, state commercial officials, Royal Household officials and special civil servants are admitted into the service by special methods prescribed in the appropriate Royal Decree or Civil Service Commission regulations. Political officials are, of course, appointed to political positions for political reasons. Certain overseas positions may be filled by special foreign service officials who are admitted after approval of the Council of Ministers, without examination. Admission to service of public prosecutors and judges is done on the basis of special selective examinations. Municipal officials are admitted to administrative positions by means of competitive examinations conducted by municipal personnel commissions. Examinations for appointments to municipal positions requiring academic degrees or vocational training certificates are also conducted by the municipal council.

All person admitted into the civil service must have certain basic qualifications as prescribed in the Civil Service Act. These are as follows :

(1) Be a Thai national.

(2) Completed eighteen years of age.

(3) Sincerely believe in the constitutional form of government.

(4) Not suffer physical infirmity or being adjudged incompetent or of unsound mind or inflicted with any such disease as specified in the Civil Service Commission regulations.

(5) Not under suspension from the service.

(6) Not deficient in good moral.

(7) Not insolvent.

(8) Not been sentenced to a term of imprisonment by a final judgement of the Court except for petty offence or offence punishable like petty offence or offence committed through negligence.

(9) Not been retired from a government organization, public organization, municipality or sanitation district because of misconduct.

(10) Not been retired from the service in connection with discipline.

(11) Not been discharged from the service under the Civil Service Act or other law.

(12) Not been dismissed from the service under the Civil Service Act or other law.

Candidates' qualifications are reviewed by the sub-commission conducting the examination. Names and fingerprints of candidates for admission to service are checked by the police for criminal activities and by the Civil Service Commission for disqualifying disciplinary actions. The qualifications of candidates for judicial and public prosecutor positions are carefully checked by the Judicial Council or Public Prosecutors' Council to insure honesty and integrity. Candidates who successfully meet the qualification requirements are admitted as special temporary civil servants and serve on a probationary basis for not less than six months and not more than one year. If, at the end of this period, their conduct, knowledge and ability warrant it, they are appointed ordinary civil servants.

**Training**

An Advisory Training Council was established by the Council of Ministers in 1956. The Council, with the Prime Minister as chairman and under-secretaries of all ministries and five other experts as members, is responsible for recommending civil service training policies and programmes and for administering training programmes in various government agencies. The Council is to work in cooperation with the Institute of Public Administration, Thammasat University, in the administration of the training policies and programmes developed by the Council.

There is a training committee in each ministry composed of the under-secretary as chairman and directors-general and other high-ranking officials of the ministry as members. The ministerial training committee is responsible for the supervision and control of the training activities of the ministry in accordance with government training policies and procedures as fixed by the Advisory Training Council. There are also departmental training committees which perform duties similar to those of the ministerial committees.

A number of major training programmes have been completed or are still in operation. These are as follows :

*1. Ministerial and Departmental Training Directors Programme*

Under the direction of the Advisory Training Council and the Institute of Public Administration, a training programme for ministerial and departmental training directors has been conducted to train these officials in methods of carrying on training activities in their own ministries and departments.

*2. Executive Development Programme*

The Institute of Public Administration has conducted seminars for special class civil servants on the subject of executive development. Officials attending these seminars must be of the rank of director-general, deputy director-general, or their equivalent, and include both the civilian and the military officials.

*3. In-Service Training*

In cooperation with the Institute of Public Administration, the training directors in the ministries and departments have carried out a number of in-service training programmes. These include orientation programmes and supervisory training programmes conducted by means of lectures, group discussions, case studies, observation tours, etc. Participants, including municipal officials, are those stationed in Bangkok as well as in the provinces.

*4. Academic Conferences*

Many academic conferences, both national and international, have been arranged which provide civil servants with opportunities to increase knowledge and exchange ideas.

*5. Study and observation Tours*

The government encourages civil servants to further their study and training abroad by permitting leave with pay. In addition, scholarships from the Thai Government, foreign governments, and private institutions are available. Government officials who go abroad for study or training must promise to return and work for the government for twice the length of time they spend abroad.

**Promotion**

Promotion of civil servants from one class to another is usually made on the basis of a written examination. Fourth class civil servants are promoted to third class in competitive

examination with persons who have a college degree but are not in the service. However, fourth class civil servants who have served for not less than fifteen years, have been at the highest salary step of the fourth class for not less than four years, and have occupied the position of Member of Section for not less than one year, may be selected by departmental civil service sub-commission and promoted to third class without examination. Third class civil servants are promoted to second class and second class to first class by passing a qualifying examination. In the case of university officials, no examination is required, but service for a certain period of time in third or second class is necessary. In all cases, the director-general in charge must certify that candidates for promotion have the necessary conduct, knowledge and ability to warrant promotion, and the ministerial civil service sub-commission must approve the promotion. No examinations for promotion from first class to special class are required, but such promotion must have the approval of the Council of Ministers.

Commissioned police officers are promoted to higher ranks by virtually the same process as military officers. The positions of public prosecutor and judicial officials are classified on the basis of responsibilities and no personal rank is attached to these officials. Therefore, their promotion is based on the position which they hold, a system somewhat different from that of ordinary civil servants. Promotion of municipal officials is made in the same way as for ordinary civil servants with the exception that no examinations are required.

**Transfers**

Civil servants may be transferred from one ministry to another in a class, grade and salary step not higher than the one occupied at the time of the transfer by mutual agreement between the ministries, public bodies, or departments concerned. Military officials, judicial officials and public prosecutor officials may transfer to ordinary civil service status. In such cases, the Civil Service Commission will determine is which class, grade and salary step the transferring officials can be placed. Special civil servants, political officials and special foreign service officials who are appointed to specific positions cannot be transferred to other civil service categories. Municipal officials are not permitted to transfer to civil service status.

**Conditions of Service**

Conditions of service are prescribed in such laws as the Civil Service Act, the laws

relating to Salary Payment, and the Pension Act. A person who is recruited into the civil service automatically is entitled to the rights and privileges prescribed by these laws.

Most civil servants draw their salaries in accordance with their class and grade. Salary increments may be obtained annually up to a specified maximum salary step in a grade.

In certain categories the pay of civil servants is fixed on a different basis. Political officials receive salaries fixed at a flat rate. Police officers draw salaries based on their rank. The salaries of public prosecutor officials and judicial officials are fixed by the position they occupy.

In addition to salaries, civil servants enjoy some fringe benefits, including subsidy in payment of income taxes, subsidy at least of one half of the tuition fees for their children and reduction of at least one half of the cost of medical treatment in public hospitals. Houses are provided for officials in certain provincial positions. Those who are transferred to the provinces in which they were not originally appointed and own no houses in those provinces, are entitled to receive a rent allowance. Officials working in foreign countries, in hazardous positions or in certain special positions locally receive special allowances while occupying such positions. Officials who are on a tour of duty in the province or in foreign countries are provided with transportation and per diem allowances based on their rank and status. When a civil servant dies, an amount equal to three months' salary is provided for funeral expenses and a sum of money equal to the last monthly salary multiplied by the number of years of service is given to the heir. Upon retirement with good disciplinary record, civil servants may receive either lump sum or annuity retirement benefits. The lump sum is calculated by multiplying the last monthly salary by the number of years of service. Annuities are calculated by multiplying the last monthly salary by the number of years of service and dividing by 50 for officials, including police officials, who have been in continuous service for not less than 25 years, or dividing by 55 for all others. When a pensioner dies, an amount equal to one month's pension is provided for funeral expenses and a sum of money equal to one month's pension multiplied by 30 is given to the heir. Special pensions are provided for those who face danger in official duties and become crippled or disabled as a result.

Retirement may take place when a civil servant reaches the age of sixty or has more than 30 years of service. Retirement may also be ordered in other cases such as in the case of disability or constant illness affecting the work.

Civil servants officially work 35 hours a week. Official hours of work are 8:30 to 12 and 1 to 4:30. Saturday and Sunday are holidays. Other official holidays usually total about 14 days per year. An additional ten days are permitted for summer vacation. Because of the nature of their work, such civil servants as police officials, teaching officials and customs officials usually have different working schedules from ordinary civil servants.

A civil servant is regarded as possessing civil service status at all times and being on call twenty-four hours a day. He is expected to work at any time he is ordered to, regardless of holidays or overtime.

Civil servants are permitted to take sick leave up to 120 days a year, although in the case of certain contagious and dangerous diseases contracted through performance of duty this may be extended to 270 days. A civil servant is entitled to 45 days' annual leave except in his first year of service when it is limited to 15 days. Leave to go to foreign countries may be given for personal, business or vacation reasons. An additional 30 days may be granted for a visit to neighbouring countries and an additional 120 days to Europe or America. A maximum of 120 days' leave is permitted once only to male officials who desire to enter the Buddhist monkhood. Officials who wish to take leave to further their education, either within the country or abroad, may be permitted leave with full pay for a period of time fixed by the minister or under-secretary in charge. Officials assigned to duty in Europe and America may receive 180 days' home leave after five years of service. In the case of other areas, the amount of leave is limited to 120 days. Official leaves of all types cannot be accumulated or added to leave earned in previous years.

**Political Activity**

The Civil Service Act does not prohibit civil servants from holding political positions, being members of political parties or of the Legislative Assembly. According to the present constitution which is provisional in nature, pending the drafting of a new constitution by the Constituent Assembly, civil servants may be appointed as members of this Assembly and hold political positions without losing their civil service status.

**Discipline**

Civil servants are required to adhere to standards of behaviour prescribed by the Civil Service Act. They must be honest, obedient to their superiors and must devote their time and

attention to the performance of their duties. They are prohibited from active participation in any commercial partnership or company. They must not reveal official secrets, must be courteous to their superiors and to the public, and preserve their own good reputation so as to avoid disrepute.

Civil servants who violate Civil Service disciplinary rules may be dismissed, discharged or retired from service. They may also be demoted in salary step, reduced in salary or reprimanded, depending upon the seriousness of the offense. In cases where the offense requires dismissal, discharge or retirement, an investigating committee consisting of at least three membermust be appointed to consider the evidence. Such penalties are ordered only after consideration by this committee and approval by the ministerial or provincial civil service sub-commission. An official who is dismissed or discharged from the service loses his right to pension benefits and ts readmission into the service. In the case of retirement, the offender loses his right to readmission into the service but retains his right to retirement benefits. Lesser penalties are inflicted by the offending employee's superior.

A civil servant against when a decision to dismiss, discharge or retire has been taken, may appeal to the Prime Minister. Such appeals are first considered by the Civil Service Commission who makes a recommendation to the Prime Minister. Those who are subject to lesser penalties may appeal to the official level immediately superior to that making the decision.

SUMMARY

# NATIONAL POWER: A STUDY ON MANPOWER DEVELOPMENT

*by* ***Chakrit Noranitiphadungkarn***

**The meaning of manpower**

Manpower (or labour force) generally signifies that part of the population aged 14 upwards who are either engaged in an occupation (whether as owner-operator, employer or employee) or unemployed, with the exception of those who are students, convicts, housewives or disabled. In Thailand, out of the total population of over 25 million (according to the census taken in 1960), approximately 13 million were labour force. (According to this census, those aged 11 and upwards were considered the labour force.)

**The meaning of national power**

Harold and Margaret Sprout[1] defines national power as "the total capabilities of a state to gain desired ends vis-à-vis other states".

Hans J. Morgenthau[2] considers the following as composites of national power, namely geographical base, natural resources, industrial capacity, military preparedness, national morale and character, quality of government and diplomacy and population".

National power can really exist only when it is employed which can be in 4 ways:[3] persuasion; barter or bargaining; compulsion; coercion.

**Manpower as foundation of military power**

In olden times, the strength of the fighting force depended first and foremost on its number. Although quality is also of high consequence in modern warfare, accentuated by the advancement of weaponry and other military requisites, the quantitative aspect of a modern

---

[1] Harold and Margaret Sprout, *Foundation of National Power* (Princeton: Princeton University Press, 1957).

[2] Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations* (New York: Alfred A. Knopf, 1960), pp. 3-15.

[3] A.F.K. Organski, *World Politics* (New York: Alfred A. Knopf, 1959), pp. 105-11.

fighting body tends to be overlooked. Modern military strength is in fact based no less on the number than on the quality of its personnel, as proved by the local or limited warfare conducted or instigated by the Communists. Even in a nuclear war, numerical strength will have a more decisive rôle to play than would appear on the surface.

**Manpower as foundation of economic power**

Economically, manpower not only increases the productive power of a country but also its purchasing power. It also gives rise to big business and big industry. In modern times the real foundation of a country's power is its economy, which in turn depends primarily on manpower. It is vital therefore that manpower, at all stages of economic development, be itself highly developed. All this of necessity involves long-range planning at the national level. It also involves development in administrative system and practice. In Thailand both manpower development and administrative development have been the stated policy of the government. The newly-conceived plan of changing the present Institute of Public Administration, Thammasat University, to an autonomous National Institute of Development Administration is a part implementation of this policy.

When on 20 October 1960 the government announced a six-year national economic plan which was to take effect from 1 January 1961, the need for trained personnel to carry out the plan had been sorely felt. The remedy lucidly lies in personnel development on an extensive scale. Again manpower, being both a means and an end to economic progress, must be so planned as to yield maximum benefits. To plan effectively, a thorough study of the economic structure of the country must be made. Various facts and figures about the population must be acquired. Manpower survey and manpower assessment must be undertaken.

In 1960, a population census was taken, followed by various other censuses and surveys. The government, fully noting the importance of statistics in economic and social planning, recently established a National Statistical Office, under the Office of the Prime Minister.

Then on 10 June 1961, to protect labour and promote industrial growth to the country, "The National Labour Council" and "The Executive Committee for Labour" were set up by the government. Moreover, the National Economic Development Board and the Department of Public Welfare had been assigned, since August 1963, the following tasks, namely: collection of

facts and figures in connection with labour; planning of labour or manpower resources; training of men for various professions and labour administration. These tasks which were carried out with the assistance of the United States government had resulted in many useful recommendations to the government.

The author proposes that for over-all manpower development the following approaches should be instituted: development from the quantitative aspect; development from the educational aspect; development from the health aspect; morale building and development of leadership.

**The quantitative aspect of development**

It is worthy of note that the census of 1960 revealed the annual increase rate of the population of Thailand as about 3 per cent. From this census also derived the figure of labour force of approximately 13 million (out of the population of over 25 million) as mentioned earlier. Again of the labour force 81. 91 per cent were engaged in agriculture. In this connection one highly regrettable fact emerged and that is, with a one-crop system of rice farming generally prevailing in the country, the Thai farmer works only 191 days a year. Moreover, agriculture in Thailand is characterised by woeful under-employment.

It is not aware by many that unpaid labour is among the reasons accounting for low per capita income in Thailand. Quoting again from the census of 1960, unpaid labour which numbered 7,982,836 comprised 57.96 per cent of the entire labour force. Also of the unpaid labour force, 68.46 per cent were women. This is the problem that warrants urgent attention since, among others, it has substantially cut down the country's purchasing power.

The author then goes on to suggest the following as means for manpower development namely: community development, co-operatives, industrial and business promotion, extensions of markets, increase of agricultural products, vocational guidance and counselling, employment service, migration and the creation of new jobs.

**The educational aspect of development**

Educational development which involves class-room learning, on-the-job training, extension services and mass communication is by far the most important and the most urgent of all types of development mentioned in this study. Hence the national education plan must go hand in hand with the national economic plan.

The Thai educational system had incessantly come under fire, notably in that it was not framed to meet the future needs of the country and that because of shortcomings in education,

economic and social progress was retarded. Also some of the chronic problems of education had of late loomed large in public eyes, e.g. the illiteracy rate of nearly 30 per cent of the population over 10 years of age, the low standard of education of the masses, the strong trend of secondary school students to proceed to the universities, the difficulty of vocational school graduates to get jobs, the high percentage (approx. 70-80 per cent) of unskilled labour in the labour force and the inefficiency of government officials.

In 1951 a royal decree instituting the National Education Plan came into force, followed by the launching in 1958 of the Regional Education Development Project including Higher Education and the creation in 1959 of the National Council on Education. However, an announcement was made on 20 Oct. 1960 changing the National Education Plan to fit in with the six-year National Economic Plan which was born on the same date. The most important aspect of this new national education plan was the extension of compulsory education period from 4 years to 7 years. Government budget on education also showed a marked increase. Whereas it was 1,341,729,556 Baht in 1960, it is 1,975,765,500 Baht this year, an increase of 47.25 per cent. New technical offices will also be set up to cope with the educational advance.

**The health aspect of development**

Although health promotion has been one of the main policies of the Thai government, the health situation of the Thai people is still far from satisfactory. However, with big increases in the Ministry of Public Health budgets, more and more hospitals and health centres have come into existence. Schemes for the eradication of such diseases as malaria, cholera, small pox, yaws, tuberculosis, leprosy etc. have also been introduced. There has also come into effect a plan which deserves particular mention here. This is the 15-year Regional Health Promotion Plan. Begun in 1960, with the assistance of the United States government, the plan aims at raising substantially the health standard and suppressing massively such scourges as dysentery, typhoid fever and worm diseases in the rural areas.

The health of the industrial workers is also being cared for under the "labour protection" policy of the government. It is perhaps not without interest to mention that the Act to safeguard the health of the workers was first promulgated in 1934, followed by the Labour Act of 1956. The latter, however, was substituted after the coup d'état of 1958 by a Ministry of In-

terior Announcement which so far was the most comprehensive statute on labour ever devised in this country. Among others, there also were launched the school health and the school children's free lunch schemes.

**Morale building**

It cannot be gainsaid that the building of national morale is another development aspect of consequence. A prerequisite to the success of any government scheme is the puplic support. This support, however, will not likely be forthcoming if the morale is low. Although the morale of the Thai nation had been enhanced during the late Field-Marshal Sarit Thanarat's Administration, the author cannot but feel that it could have been further heightened but for the many problems confronting the nation, e.g. the infiltration and subversive activities of the Communists, Cambodia's aggravating attitude, the ethnic and language problems of the population in the southern border provinces, the privileges exercised by certain groups of officials, the practice of numerous officials in earning incomes over their salaries, the birth of a new constitution now in the making and the fear of a counter coup d'état.

**Development of leadership**

The progress of a country is the result of the industry, conscientiousness, resourcefulness and leadership of its people. The last quality, however, is sorely lacking in this country. Although the late Field Marshal Sarit Thanarat had set a good example in leadership in his time, thereby distinguishing not only himself, but also his country, it was evident that this leadership was found wanting in the official, business and social spheres in general. The government, realising the necessity of training to promote leadership and other qualities conducive to the smooth-running and the ultimate success of its plans, had supported the in-service training in the various ministries, departments and enterprises, including the sending of officials abroad for further studies and training.

The aims underlying this in-service training programme were three-fold: to promote the efficiency of government officials, to imbue them with the sense of responsibility; to make them fully understand the policies and plans of the country in the light of the country's needs.

The in-service training of government officials on an extensive as well as systematic scale actually came with the creation of the Institute of Public Administration in Thammasat University in 1955, with the assistance of the United States. Between August 1957 and July 1963, the Institute had organized or assisted in organizing 161 training courses which involved 9,385 participants including 134 officials of the executive level. It also produced 73 graduates (Master's degree) in the field of Public Administration. The author opines that it is imperative that the citizens in general be trained in leadership and with the same urgency. One method is to develop more middle-class businessmen who can become pioneers in business and industry. A dearth of capital and efficient management in business and industry should be counteracted by government's capital and entrepreneurship. Means should also be introduced to attract capital from unearned increment sources and foreign investments should also be invited.

In conclusion, it cannot be over-emphasised that any development plan without manpower development would be devoid of meaning and futile. It is the author's view also that for manpower development to meaningfully serve the needs of an agricultural country like Thailand, it should be primarily focussed on the rural sector.

*Summarized by* ***Patom Jarnson***

SUMMARY

# WOMEN OFFICIALS IN THE GOVERNMENT SERVICE

*by Utai Hirantoe*

In Thailand, a government official enjoys a high social status; hence, there is keen competition to enter the government service, and in this matter women have been extended the same rights as men, thanks to the country's first civil service statute—The Civil Service Act of B.E. 2471 (A.D. 1928). Although Thai women have been eligible for government service the same length of time as the men, their interest in exercising the right was not manifest until a much later date. One of the reasons for this was that education in this country had its beginning in the Wats (temples), with priests as teachers and only boys were admitted. Even during the reigns of King Rama IV (1851-1868) and King Rama V (1868-1910) when western civilization and culture began its trek into this country, education for girls was still severely restricted. It was not until the reign of King Rama VII (1925-1932) that Thai women entered the universities for the first time. The period also saw Thai women beginning to take jobs outside their homes. It was therefore not surprising that when the first Civil Service Act was passed in this country, the number of women applicants for civil service posts was negligible.

To-day there are almost 7,000 women officials working in government offices in the Bangkok and Dhonburi areas alone. Spurred by the democratic concept of sex equality in the executive, judicial, legislative and social spheres, Thai women today have become formidable rivals and competitors to men.

**How "equal" should the women be in their rights to enter the government service?**

In essence, there are 3 approaches to this question of "equality" of rights to enter the government service.

*1. Legal approach*

Legally, a Thai woman is a man's equal. In some laws, however, women's rights even transcend the men's, as witnessed in the following:

1. Regarding the enforcement of court decisions, according to the Code of Criminal Law Procedures B.E. 2477 (A.D. 1934) (a) Section 246, if any accused is pregnant for 7 months or over or if the accused has given birth to a child and a period of one month has not yet elapsed, she may have her imprisonment suspended until the cause of suspension has ceased, (b) Section 247,

in the case where a woman sentenced to death is found to be with child, execution of the sentence shall be suspended until after her delivery.

2. According to the Civil and Commercial Code, Section 15, "a child en vertre sa mère is capable of rights provided that it is thereafter born alive." This gives the legitimate child the right of inheritance

On the other hand, restriction is found in Article 7 of the Civil Service Act of B.E. 2497 (A.D. 1954), an act which is currently in force, in that a ministry is empowered, the Civil Service Commission concurring, to determine which of its positions are barred to women. Again one finds a regulation laid down by the Police Department which provides for the dismissal of from women members of the service upon the termination of their spinsterhood.

***2. Psychological Approach***

It is argued by many that while a woman's ability in many fields of work is doubtlessly equal to that of a man, her ability in many others is not, in which case, the arguers go on to say, she should confine her activities to the realms in which she excels, namely the 3 Cs-cooking, children and church. This is clearly evidenced in the British Civil Service where the difference in salary scales exists not only for reasons of age and location but also because of sex.

In creativeness and decisiveness, psychologists and public administrators are prone to believe, women are inferior to men. Hence, there is a comparatively small number of outstanding women leaders in the various spheres of work. The main reason lies, perhaps, in the difference in ambitions of the two sexes.

***3. The aptitudinal approach***

Aptitude varies according to structure and conditions-bodily, mentally, temperamentally, environmentally, etc. A cowardly and blunt-witted person will not be successful in such tasks as engaging in war or fighting bandits; a harsh-mannered, dour and arrogant person will not make good in public relations; girls are less tongue-tied than boys; boys have a higher flair for mathematics than girls, and so on. Of aptitudes of Thai women, the author quotes Dr. Tooi Xomsai,* a noted Thai psychologist, who cites teaching in kindergartens and primary schools, nursing, librarianship, secretarial work, accountancy, typing, stenography, medicine and public relations as typical fields.

* Tooi Xumsai, *A Psychiatrist for everyday life* ( Bangkok : Thai Vatana Panich Press, 1949).

**Measures restricting women's work efficiency**

It is a common practice in Thailand for a government agency to transfer its officials to provincial posts from time to time. This, if past experiences are any yardstick, is a sizable drawback and in some cases a hardship for women officials to the extent that transfers of many women officials are unduly limited. Such situations, for many offices, created a veritable shortcomings in the execution of their tasks. Again, in some cases, when an official is transferred to a provincial post, it was not uncommon for his wife to request her office to transfer her to the same province or district. Many compliances with such requests, needless to say, are made at the risk of impairing the efficiency of the office in question.

It is generally felt that promotions for women officials in Thailand are not by and large as rapid as those for men. This is due mainly to the work performance of the women themselves. This slow promotion, on the other hand, adversely effects the morale of many women and thus their work performance.

Also in being allowed 60 days' leave for every childbirth, women officials are criticised, because their working days are less than the men's, making them less efficient or at least unavoidably restricting their work efficiency. Moreover, as leadership is often found wanting in women officials, they are thus accused of being inefficient leaders in various work situations. It is the belief of many that this reason, more than any other, answers the question of why few women officials get to the top. Another notable deficiency in a woman official's work performance is her comparative lack of physical endurance which, it must be admitted, is an important cog in the wheel of work efficiency.

In conclusion it is discernible that women take outside work not only for economic reasons or for reasons of wishing to get away from the boredom of household routine but also for social reasons including an eye on marriage.

Labouring under so many restrictive factors, it would be well, therefore, for women to confine themselves to fields of work which best suit their disposition, aptitude and skill or in which they can excel or at least equal men-all this, however, should be in tune with the social structure, social sensibilities and culture of the country.

*Summarized by* ***Patom Jarnson***

# ภาคปกิณกะ

# MISCELLANEOUS SECTION

# ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์

# PUBLIC ADMINISTRATION GLOSSARY

## องค์การ - ส่วนราชการ

คำว่าองค์การนี้ ในหนังสือบัญญัติศัพท์ของคณะกรรมการบัญญัติศัพท์แปลไว้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า "organization" ซึ่งมีความหมายรวมถึงการจัดองค์การ องค์การและการจัดระเบียบ ตามความหมายดังกล่าวนี้เป็นความหมายที่ใช้อยู่โดยทั่ว ๆ ไป และคำว่าองค์การนี้ ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานก็ได้ให้บทนิยามไว้ว่าเป็น "ศูนย์กลางของกิจการที่รวมประกอบกันขึ้นเป็นหน่วย" ฉะนั้น คำว่าองค์การหรือศูนย์กลางของกิจการที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยนี้ ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารธุรกิจก็เรียกว่า องค์การบริหารธุรกิจ หรือถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ก็เรียกว่า องค์การบริหารราชการ ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ในทางรัฐประศาสนศาสตร์คำว่า organization หรือองค์การนี้หมายถึง ส่วนราชการ การจัดส่วนราชการ หรือการจัดระเบียบราชการบริหาร

**วิเคราะห์ศัพท์**

คำว่า organization หรือส่วนราชการนี้ มีผู้ทรงคุณวุฒิในทางรัฐประศาสนศาสตร์นิยามไว้ต่าง ๆ กัน ดังต่อไปนี้คือ

Marshall Edward Dimock กล่าวว่า "organization คือการจัดระเบียบโดยการนำเอาส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกันมารวมเข้าด้วยกันในรูปของส่วนรวม เพื่อให้มีการใช้อำนาจบริหารงานการประสานงานและเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงานให้บรรลุความมุ่งหมายที่กำหนดไว้"

John M. Gaus กล่าวว่า "organization คือการจัดระเบียบอันเกี่ยวกับตัวบุคคลเพื่ออำนวยให้มีการจัดตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบเพื่อดำเนินงานให้บรรลุผลตามความมุ่งหมายที่ได้ตกลงเห็นชอบร่วมกัน โดยนัยนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ความเพียรพยายามและความสามารถของแต่ละคนและของคณะบุคคลในส่วนรวมที่ปฏิบัติงานอยู่ร่วมกันจักได้ปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยมีการขัดแย้งกันน้อยที่สุด และเพื่อให้เกิดความพึงใจขึ้นทั้งผู้รับบริการและผู้ปฏิบัติงานในองค์การนั้น"

James David Mooney กล่าวไว้อย่างสั้น ๆ ว่า "organization คือรูปของการรวมกันของมนุษย์ชาติเพื่อปฏิบัติการให้บรรลุความมุ่งหมายร่วมกัน"

นอกจากนี้ ใคร่ขอยกบทนิยามของ Jack Edward Walters ซึ่งกล่าวไว้อย่างน่าสนใจว่า "organization คือการกำหนด การพัฒนา และการจัดตั้งซึ่งโครงสร้าง แบบและกรอบของการจัดระเบียบต่างๆ การจัดหมู่ และความสัมพันธ์ของงานและภาระหน้าที่ของคณะบุคคลในองค์การนั้นในอันที่จะได้ปฏิบัติการเป็นกลุ่มก้อนประสานกันเพื่อประโยชน์แก่การบริหารงาน เป็นการจัดเตรียมเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงาน กล่าวคือ เพื่อประโยชน์แก่การจัดดำเนินงานและการควบคุมงาน"

ตามบทนิยามของคำว่า organization หรือองค์การของผู้ทรงคุณวุฒิที่นำมาเสนอนี้ ย่อมจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานซึ่งเป็นองค์การส่วนบุคคลหรือส่วนราชการก็ตาม ย่อมจะต้องมีการรวมกลุ่มของบุคคลเป็นคณะบุคคลขึ้นเพื่อร่วมมือซึ่งกันและกันหาทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยใช้เทคนิค วัสดุ ตลอดจนทรัพยากรต่าง ๆ ในการปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้โดยอาศัยวิธีการต่าง ๆ เป็นต้นว่า ต่างฝ่ายต่างก็ปฏิบัติภารกิจอันสำคัญของตน แต่ยังคงอาศัยการร่วมมือประสานงานซึ่งกันและกัน พึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน ในการปฏิบัติเช่นนี้ย่อมต้องมีระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ ข้อกำหนด หรือกฎเกณฑ์กำหนดขึ้นไว้

เฉพาะองค์การที่เป็นส่วนราชการนั้น เป็นการรวมกลุ่มกันของหน่วยงานต่าง ๆ โดยมีการจัดลำดับสายการบังคับบัญชา (hierarchical order) อย่างมีระเบียบ แต่ละหน่วยงานย่อมมีฐานะที่เป็นส่วนย่อยของส่วนราชการเจ้าสังกัดในส่วนรวมที่จะต้องร่วมมือซึ่งกันและกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันดำเนินการปฏิบัติภารกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นส่วนรวมของส่วนราชการและเป้าหมายในนโยบายของรัฐบาล

**ลักษณะสำคัญของส่วนราชการ**

จากคำจำกัดความข้างต้นนั้นจะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการประเภทใดก็ตาม ย่อมมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

ก. วัตถุประสงค์และนโยบาย การที่คนมารวมกลุ่มกันนั้นก็เพื่อปฏิบัติภาระหน้าที่อันเป็น

นโยบายและวัตถุประสงค์ของส่วนราชการ ฉะนั้น วัตถุประสงค์จึงเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของส่วนราชการ

ข. โครงสร้างของส่วนราชการ ลักษณะสำคัญประการที่ 2 ของส่วนราชการก็คือ จะต้องมีโครงร่างซึ่งประกอบเป็นหน่วยงาน โดยมีคน วัตถุ และปัจจัยทางสังคม หน่วยงานแต่ละหน่วยย่อมมีขนาดและความสลับซับซ้อนแตกต่างกัน สุดแล้วแต่ขนาดของส่วนราชการ โดยปกติแล้วส่วนราชการจะประกอบด้วยหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยรวมกันขึ้นอยู่ภายใต้ส่วนราชการนั้น เป็นต้นว่า กระทรวงมหาดไทยประกอบด้วยกรมการปกครอง กรมประชาสงเคราะห์ กรมที่ดิน กรมราชทัณฑ์ เป็นต้น และแต่ละกรมก็เป็นหน่วยราชการหน่วยหนึ่ง ข้อที่สำคัญที่สุดก็คือ แต่ละกรมไม่มีอิสระในตัวเอง แต่จะต้องขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย จะต้องมีความสัมพันธ์ มีการติดต่อประสานงานกับกรมอื่น ๆ และกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นเจ้าสังกัด

ค. ส่วนราชการทุกแห่งมีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติและเทคนิคบริหาร ซึ่งภาระหน้าที่และเทคนิคบริหารเหล่านี้ย่อมแตกต่างกันไปสุดแล้วแต่วัตถุประสงค์ของแต่ละส่วนราชการ แต่อย่างไรก็ดี ภาระหน้าที่สำคัญและเทคนิคบริหารอันจะต้องมีในส่วนราชการทุกประเภทนั้นได้แก่

1. จะต้องมีการจัดส่วนราชการภายใน ได้แก่การแบ่งส่วนการงานซึ่งเป็นเทคนิคที่สำคัญประการหนึ่งของการจัดส่วนราชการ การแบ่งส่วนการงานอาจกระทำได้หลายวิธี เช่น โดยถือความมุ่งหมาย เขตพื้นที่ ผู้ที่ติดต่อ หรือเทคนิคพิเศษในการที่จะให้ส่วนราชการนั้นรับไปปฏิบัติจัดทำ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในส่วนรวมของการจัดส่วนราชการแล้วจะปรากฏว่า การจัดส่วนการงานนี้อาจจัดแบ่งเป็นหน่วยงานหลัก (line) และหน่วยงานช่วย (staff) และหน่วยอนุกร (auxiliary)

(ก) หน่วยงานหลัก คือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ส่วนใหญ่ซึ่งจะก่อให้เกิดผลงานหรือบริการแก่บุคคลภายนอก หน่วยงานหลักนี้จึงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องปฏิบัติจัดทำอยู่มากและไม่สามารถดำเนินงานไปได้โดยลำพัง จำเป็นต้องมีหน่วยงานช่วย และหน่วยอนุกรมาช่วยด้วย

(ข) หน่วยงานช่วย มีหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาวิจัยปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหาร

ราชการ การวางแผนงาน การสังเกตและศึกษาวิจัย รวมทั้งการเสนอแนะต่อหัวหน้างานของหน่วยงานหลัก แต่ไม่มีหน้าที่อำนวยการในหน่วยงานหลัก แม้หน่วยงานช่วยจะมีหัวหน้าของตนเอง แต่ก็ต้องขึ้นอยู่กับหัวหน้างานของหน่วยงานหลัก ตัวอย่างของหน่วยงานช่วยนี้ได้แก่กองวิชาการในกรมต่าง ๆ เป็นต้น

(ค) หน่วยอนุกร มีหน้าที่เป็นหน่วยบริการแม่บ้านให้แก่ทั้งหน่วยงานหลักและหน่วยงานช่วย หน่วยงานช่วยประเภทนี้ อาจรวมอยู่ในหน่วยงานหลักหรือจัดตั้งแยกไว้เป็นเอกเทศก็ได้ หน่วยอนุกรซึ่งอำนวยบริการแม่บ้านที่สำคัญ คือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและจัดพัสดุ เป็นต้น

การแบ่งส่วนราชการ นอกจากจะต้องคำนึงลักษณะหน้าที่ของงานเป็นเกณฑ์แล้ว ยังมีวิธีแบ่งได้โดยคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงานอีก กล่าวคืองานใดที่มีลักษณะและคุณภาพเหมือนกันหรือคล้ายกัน ก็จัดไว้เป็นหมวดหมู่เดียวกัน เป็นชุด จัดมอบหมายให้ผู้ที่ถนัดงานของแต่ละชุดเข้าทำหน้าที่รับผิดชอบงาน งานที่เสร็จจากชุดหนึ่งจะถูกส่งต่อไปยังบุคคลอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานในชุดนั้นเป็นทอด ๆ ไปจนงานนั้นแล้วเสร็จ

2. มีการอำนวยการสั่งงาน กล่าวคือเมื่อได้จัดส่วนราชการ แบ่งส่วนการงานแล้วก็จำเป็นต้องมีการสั่งงานว่า จะให้ใครรับผิดชอบงานใด อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใคร ในกรณีเช่นนี้จะต้องมีการจัดสายการบังคับบัญชาซึ่งในภาษาอังกฤษเรียกว่า hierarchy หรือ line of authority แสดงให้เห็นสัมพันธภาพในการติดต่อบังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาชั้นสูง กับผู้บังคับบัญชาระดับรอง ๆ ตามลำดับชั้นลงไป เช่นในกรณีของสายการบังคับบัญชาในส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรมก็เริ่มตั้งแต่อธิบดีลงไปตามลำดับจนถึงเสมียน

สายการบังคับบัญชานี้เองจะแสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่า ข้าราชการทุกคนมีตำแหน่งหน้าที่ของตน มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการตลอดจนมีความรับผิดชอบงานในหน้าที่มากน้อยต่างกันสุดแล้วแต่ว่าผู้นั้นจะมีตำแหน่งอยู่ในระดับใดของสายการบังคับบัญชา

3. มีการควบคุมงาน เมื่อสั่งงานแล้ว จะต้องมั่นใจได้ว่างานนั้นจะได้ผลตามที่ต้องการ

จึงต้องมีการควบคุมงาน การควบคุมงานนี้ตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งศึกษาว่า ผู้บังคับบัญชาคนหนึ่งควรจะมีช่วงการควบคุมงาน (span of control) หรือมีหน่วยงานที่อยู่ในความควบคุมเป็นจำนวนเท่าใดจึงจะเหมาะสม เพราะถ้าผู้บังคับบัญชาเพียงคนเดียวจะต้องควบคุมดูแลงานกว้างขวางหลายหน่วยเพียงใด ความสนใจและความละเอียดรอบคอบในการตรวจตรางานก็จะลดน้อยลงเพียงนั้น อย่างไรก็ดีจำนวนหน่วยงานที่จะขึ้นอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนนั้น ยังไม่มีผู้ใดกำหนดแน่นอนว่าควรจะเป็นเท่าไร ทั้งนี้ เพราะนอกจากจะเป็นเรื่องที่ต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บังคับบัญชาแต่ละคนแล้วยังขึ้นอยู่กับปริมาณและคุณภาพ ความยากง่ายของงานแต่ละหน่วยภายใต้บังคับบัญชาอีกด้วย

เรื่องของการควบคุมบังคับบัญชานี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยใกล้ชิดกับเรื่องการอำนวยการสั่งงานตามสายการบังคับบัญชาดังได้กล่าวแล้ว และเกี่ยวข้องกับการร่วมมือประสานงานภายในส่วนราชการนั้นอย่างสำคัญอีกด้วย กล่าวคือ ถ้าช่วงของการควบคุมบังคับบัญชาแคบก็ย่อมจะมีสายการบังคับบัญชายาว เพราะจะมีการกลั่นกรองงานตามลำดับขั้นหลายระดับ ในทางตรงกันข้าม ถ้าช่วงการควบคุมบังคับบัญชากว้างก็จะมีสายการบังคับบัญชาสั้นเข้า การควบคุมกลั่นกรองงานต่างๆแทนที่จะมีหลายขั้นก็จะลดลง ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการกลั่นกรองงานหรือการสั่งงานจะเพิ่มหนักอยู่ที่หัวหน้างานของส่วนราชการนั้น

4. มีการมอบอำนาจหน้าที่ (delegation of authority) การมอบอำนาจหน้าที่นี้มีอยู่ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย ในส่วนที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจโดยนิตินัยนั้นได้แก่การกำหนดไว้ในกฎหมายว่าผู้ดำรงตำแหน่งใดมีขอบเขตอำนาจหน้าที่เพียงไหน นอกจากนั้นการมอบอำนาจหน้าที่อาจเป็นการมอบจากผู้บังคับบัญชาชั้นสูงไปให้ผู้บังคับบัญชาระดับรอง ๆ ในสายการบังคับบัญชาเป็นผู้รับไปปฏิบัติจัดทำ เป็นเรื่องระหว่างบุคคล 2 ฝ่าย คือ ผู้มอบและผู้รับมอบ สำหรับในกรณีหลังนี้เป็นเรื่องสำคัญสำหรับผู้บังคับบัญชาที่จำเป็นต้องรู้จักใช้ศิลปในการมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำแทนตน ผู้บังคับบัญชาจำเป็นต้องรู้ว่าควรจะมอบงานอะไร จะให้อำนาจเพียงไหน โดยวิธีใด ให้แก่ผู้ใด จึงจะได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพ

5. การร่วมมือประสานงาน อันที่จริงการร่วมมือประสานงานนี้ย่อมมีอยู่ในการปฏิบัติ

งานทุกหน้าที่อยู่แล้ว จึงเป็นการยากที่จะแยกแยะออกมาพิจารณา แต่อย่างไรก็ดี หน้าที่ในการร่วมมือประสานงานนั้นนับว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง การร่วมมือประสานงานหมายถึงการติดต่อร่วมมือซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ในส่วนราชการ เพื่อให้การปฏิบัติงานได้เป็นไปโดยสอดคล้องมีสมานฉันท์ เพื่อมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์อันเป็นส่วนรวมของหน่วยราชการนั้น

การร่วมมือประสานงานนี้ต้องมีอยู่ทุกระดับสายการบังคับบัญชา ทั้งในรูปการร่วมมือประสานงานตามแบบพิธี (formal) และการร่วมมือประสานงานนอกแบบพิธี (informal) การร่วมมือประสานงานตามแบบพิธีนั้นก็เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบแบบแผนระบุไว้ให้หน่วยราชการต่าง ๆ จำต้องปฏิบัติ ส่วนการร่วมมือประสานงานนอกแบบพิธีนั้น หมายถึงการที่ข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน ติดต่อขอความร่วมมือกันเอง เป็นการติดต่อประสานงานเป็นการภายใน ทั้งนี้ เพื่อให้งานสะดวกรวดเร็ว ป้องกันความยืดยาดในการที่จะต้องใช้แบบพิธีตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน หนังสือราชการ ฯ ลฯ

6. ในแต่ละส่วนราชการจะต้องมีกระบวนการในการดำเนินงาน กล่าวคือ จะต้องมีวิธีการที่จะให้งานนั้นได้ดำเนินไปตามสายของงานตามลำดับ ไม่ส่งงานย้อนกลับไปกลับมาทำให้เสียเวลา เป็นต้นว่า โรงงานทำรองเท้า จะต้องมีการกำหนดไว้ว่ารองเท้าแต่ละคู่ที่จะออกมานั้นจะต้องผ่านแผนกตัดหนังไปยังแผนกเจาะหนังทำลวดลายแล้วจึงต่อไปยังแผนกเย็บหนัง เป็นต้น

7. จะต้องมีระบบการติดต่อสื่อสาร เพื่อจะได้อำนวยให้การแลกเปลี่ยนข้อมูล ความคิดเห็น ความรู้สึกและคุณค่าต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการบริหารราชการ

8. จะต้องมีกระบวนการในการประเมินผลงานซึ่งจะเป็นเครื่องช่วยในการสร้างกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดคุณค่าและมาตรฐาน ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับงานและตัวคน

**ลักษณะของส่วนราชการที่ดี**

ส่วนราชการที่ดีควรจะต้องมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

ก. วัตถุประสงค์หลักของส่วนราชการจะต้องแจ้งชัด วัตถุประสงค์ย่อยก็เช่นกัน นอกจากจะต้องแจ้งชัดแล้วยังจะต้องมุ่งให้บรรลุตามวัตถุประสงค์หลักที่ได้ตั้งไว้ เจ้าหน้าที่ทุกระดับชั้น

จะต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ของส่วนราชการอย่างแจ่มแจ้ง ถ้าหากวัตถุประสงค์ไม่แจ้งชัดแล้วก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้อยลง

ข. นโยบาย การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลักของหน่วยราชการและจะต้องกำหนดโดยผู้ที่มีตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบสูงสุด จะต้องระวังไม่ให้เกิดการแตกแยก และการไม่ประสานงานกันในคณะผู้ที่จะร่วมกันกำหนดนโยบาย

ค. การวางแผนงาน ก่อนวางแผนงานควรจะได้มีการสำรวจหาข้อมูลให้ได้มากที่สุดเพื่อจะได้คำนวณโดยถูกต้องเกี่ยวกับปริมาณของงานที่จะต้องปฏิบัติ วัตถุ อุปกรณ์ที่จะใช้ตลอดจนจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติงาน

ง. การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ การกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบตลอดจนการแบ่งหน้าที่ย่อยออกไปก็เช่นเดียวกัน จะต้องให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่หน่วยราชการได้กำหนดไว้ การกำหนดหน้าที่โดยมีการแบ่งแยกหน้าที่ไปตามสายงานโดยแจ้งชัดนั้นย่อมจะช่วยให้การปฏิบัติงานได้ดำเนินไปโดยสอดคล้องไม่ก้าวก่ายกัน ควรจะมีแผนผังการแบ่งหน้าที่พร้อมทั้งคำอธิบายเป็นลายลักษณ์อักษร

จ. อำนาจในการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชาจะต้องเป็นที่เข้าใจแจ่มแจ้ง เจ้าหน้าที่ในส่วนราชการทุกคนจะต้องทราบว่าใครเป็นผู้บังคับบัญชา ใครที่จะเป็นผู้รับรายงาน และใครเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปให้มีลักษณะเป็นเอกภาพของการบังคับบัญชา สายการบังคับบัญชาไม่ควรให้ยาวนัก การแบ่งอำนาจหน้าที่สายการบังคับบัญชาระหว่างฝ่ายวิชาการและฝ่ายบริหารก็ควรจะให้ชัดแจ้งเพื่อจะได้ไม่ก้าวก่ายกัน

ฉ. การควบคุมงาน เจ้าหน้าที่ชั้นผู้บังคับบัญชา ควรจะมีเวลาและวิธีการที่จะควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา และควรจะมีมาตรการที่จะใช้วัดผลงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยไม่ให้ขัดขวางหวะในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นต้นว่าควรจะให้มีการรายงานผลการปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานที่ตนควบคุมเป็นรายเดือน เป็นต้น

ช. การมอบอำนาจหน้าที่ ควรจะได้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในระดับต่ำลงไปที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องที่จะปฏิบัตินั้นเป็นอย่างดี ให้เขาได้สามารถใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสั่งการเองได้บ้างสุดแต่เรื่องและความจำเป็น

อย่างไรก็ดี ควรจะได้มีการกำหนดขอบเขตการมอบอำนาจหน้าที่ไว้ว่าจะทำได้เพียงใด การที่ไม่มีการมอบอำนาจหน้าที่ หรือมีแต่มากเกินไปน้อยเกินไป ไม่พอเหมาะพอควรนั้น จะสังเกตจากลักษณะของส่วนราชการได้ ดังต่อไปนี้ คือ

1. การปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้นล่าช้าเนื่องจากการวินิจฉัยสั่งการทุกเรื่องจะต้องเป็นไปตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในระดับเดียว จึงทำให้ต้องมีการรวบรวมข้อมูล เสนอรายงานคำนวณสถิติ และทำบันทึกเสนอมากเรื่อง
2. เจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งคิดว่าตนเองสามารถจะใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ได้นั้นไม่มีความคิดริเริ่ม หรือไม่ตั้งใจที่จะปฏิบัติหน้าที่การงาน
3. ในกรณีที่ไม่ได้กำหนดขอบเขตการมอบหมายอำนาจหน้าที่ คือมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้กว้างขวางเกินไปจะทำให้เจ้าหน้าที่ต่างระดับสามารถใช้อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ ในเรื่องคล้ายคลึงกันหรือทำนองเดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายหรือผิดพลาด
4. เจ้าหน้าที่ในส่วนราชการมีแต่ความรับผิดชอบในผลของงานแต่ไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการ หรือโดยทางกลับกัน ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการแต่ไม่ยอมรับผิดชอบในผลของงาน

ช. ช่วงการควบคุม ช่วงการควบคุมควรให้พอดีไม่กว้างมากนักจนไม่สามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาโดยทั่วถึง

ฌ. การร่วมมือประสานงาน ในแต่ละส่วนราชการเมื่อมีการแบ่งงานก็ย่อมจำเป็นที่จะต้องมีการร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่แบ่งแยกออกไปนั้น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติงานในส่วนรวมมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกัน แต่อย่างไรก็ดีถ้าจำเป็นต้องมีวิธีการต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อประสานงานกันหลายวิธีมากเกินไป เป็นต้นว่าในกรณีตั้งคณะกรรมการประสานงาน ถ้ามีจำนวนสมาชิกในคณะกรรมการร่วมมือประสานงานมาก และมีหลายคณะกรรมการตลอดจนมีการเขียนรายงาน มีการประชุมต่าง ๆ หลายวิธีเช่นนี้ อาจแสดงให้เห็นว่าการแบ่งงานในส่วนราชการนั้นยังไม่เป็นไปโดยถูกต้อง ควรจะได้มีการปรับปรุง เป็นต้นว่าการแบ่งงานในส่วนราชการนั้นอาจแบ่งโดยยึดถือเอาภาระหน้าที่ของงานที่จะต้องปฏิบัติเป็นสำคัญ แทนที่จะแบ่งงานเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของส่วนราชการเป็นหลัก

ญ. การบริหารงานบุคคล เรื่องการบริหารงานบุคคลนี้แม้จะไม่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับส่วนราชการก็จริง แต่ก็เป็นสิ่งสำคัญซึ่งจะเว้นกล่าวถึงเสียมิได้ การบริหารงานบุคคลนี้ก็มุ่งเพื่อที่จะให้ส่วนราชการได้มีบุคคลที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยกันปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ได้ ผู้บังคับบัญชาที่ดี มีอุปกรณ์ในการทำงานดี ถ้าขาดเสียซึ่งสิ่งเหล่านี้แล้ว จะทำให้ส่วนราชการนั้นไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ตัวอย่างเช่น ถ้าขาดผู้บังคับบัญชาที่ดีจะทำให้งานอยู่ในขอบเขตจำกัด ขาดวิธีการควบคุมบังคับบัญชาที่ดี ผลของงานก็จะเฉวลง แสดงให้เห็นถึงการขาดการอบรมและขาดวิธีการในการควบคุมงานของผู้บังคับบัญชา

**สรุป**

เท่าที่ได้กล่าวถึงลักษณะของส่วนราชการมาแล้วทั้งหมดนั้น พอสรุปได้ดังนี้คือ

ก. ส่วนราชการย่อมประกอบด้วยหน่วยราชการหลาย ๆ หน่วยปฏิบัติงานภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของส่วนราชการ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกันของส่วนราชการเจ้าสังกัด

ข. ส่วนราชการย่อมมีการแบ่งงานตามแบบที่มีกฎหมายระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้ แต่ละหน่วยงานที่แบ่งย่อมมีลักษณะแตกต่างกันไป เช่น มีหน่วยงานหลัก (line) ซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติงานหลักของส่วนราชการนั้น มีหน่วยงานช่วย (staff) และหน่วยงานอนุกร (auxiliary) ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ อบรมข้าราชการ ตลอดจนจัดหาวัตถุอุปกรณ์ให้แก่หน่วยงานหลัก

ค. หน้าที่สำคัญที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติคือ การจัดส่วนราชการ การสั่งงาน การควบคุมงาน และการร่วมมือประสานงาน

ง. นอกจากการร่วมมือประสานงานตามแบบพิธี (formal) แล้ว ยังมีวิธีการร่วมมือประสานงานนอกแบบพิธี ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ส่วนตัวกันเองระหว่างข้าราชการในหน่วยราชการเดียวกัน หรือในต่างหน่วยกัน

นวนิตย์ อินทรามะ

# หนังสืออ้างอิง


คณะกรรมการบัญญัติศัพท์, *บัญญัติศัพท์*, พระนคร : โรงพิมพ์พระจันทร์, 2499

ชุบ กาญจนประกร, *คำบรรยายลักษณะวิชาหลักรัฐประศาสนศาสตร์*, พระนคร : คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2506

*พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493*, พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, 2505

Bakke, E. Wight and Chris Argyris. *Organization Structure and Dynamics*, New Haven : Labor and Management Center, Yale University, 1954.

Dimock, Marshall Edward and others. ***Public Administration***, Rev. ed., New York: Rinehart, 1958.

Dovey, H.O. *Handbook of Organization and Methods: Techniques*, Brusseles: International Institute of Administrative Sciences, 1951.

Mooney, James David. *The Principles of Organization*, Rev. ed., New York : Harper and brothers, 1947.

Walters, Jack Edward. *Basic Administration.* Paterson N.J. : Littlefield, Adams, 1959.

White, Leonard D. *Introduction to the Study of Public Administration.* New York: the Macmillan Company, 1955.

Wolf, William B. *The Management of Personnel*. California : Wadsworth Publishing Company, Inc., 1962.

# อภิปราย

# DISCUSSION

## ปัญหา

## เรื่อง การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์และการบริหารงานตามหลักวิชา

### อภิปราย

ว. "สวัสดีครับคุณ ป. และท่านผู้ฟัง วันนี้ที่ประชุมหนาแน่นเป็นพิเศษ ผมเห็นว่าเราพร้อมแล้ว ขอถือโอกาสนี้เปิดประชุม"

ป. "วันนี้เราจะพิจารณาอภิปรายเรื่องอะไรบ้างครับ"

ว. "ผมจะแจกระเบียบวาระการประชุมให้ทราบเดี๋ยวนี้"

คุณ ว. ขอให้เจ้าหน้าที่แจกระเบียบวาระให้ผู้ร่วมประชุมทุกคน

ว. "ตามระเบียบวาระการประชุมของเราวันนี้ มีหัวข้อที่จะเป็นประเด็นสำคัญในการพิจารณาอภิปราย รวม 2 ประเด็น คือ (1) การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ และ (2) การบริหารงานตามหลักวิชา โดยเฉพาะในข้อ 2 เป็นเรื่องที่ค้างพิจารณามาจากการประชุมคราวก่อน แต่เห็นว่าทั้งสองหัวข้อนี้เกี่ยวข้องกัน และจำเป็นต้องเข้าใจในสาระสำคัญของหัวข้อที่ 1 เสียก่อน จึงจะเข้าใจเรื่องที่ 2 ได้ดียิ่งขึ้น จึงขอนำมาอภิปรายเสียในวันเดียวกัน"

ป. "ดีครับ ผมสงสัยมานานแล้วว่า ใหงสมัยนี้จึงต้องศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ผมไปเข้ารับการฝึกอบรม ก็เห็นว่า มีหัวข้อวิชาทางรัฐประศาสนศาสตร์มากมาย มากกว่าครึ่งของวิชาที่ฝึกอบรมกันเสียอีก ในสมัยก่อนก็ไม่เห็นมีการศึกษาวิชานี้ หรือในสมัยที่ผมศึกษาอยู่ในมหาวิทยาลัยก็มีแต่รัฐศาสตร์"

ว. "นั่นน่ะซีครับ ผมถึงว่า ต้องทราบเรื่องราวเกี่ยวกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์พอสมควร จะได้หายข้องใจเสียที"

ป. "ผมว่า เรามาพิจารณาเสียก่อนไม่ดีหรือครับว่า รัฐศาสตร์ต่างกันกับรัฐประศาสนศาสตร์อย่างไร ผมเห็นว่า บางมหาวิทยาลัยมีแต่คณะรัฐศาสตร์ ไม่มีคณะรัฐประศาสนศาสตร์ บางมหาวิทยาลัยมีทั้งคณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ ดูชอบกลไม่ใคร่เข้าใจว่า ทำไมรวมกัน ทำไมแยกกัน ช่วยคลี่คลายปัญหานี้ก่อนเถอะครับ"

ว. "ยินดีครับ ท่านผู้ฟังครับ คุณ ป. ของเรานี้ช่างซักละบัดช่อดีแท้นะครับ ผมสังเกตมาตั้งแต่การประชุมอภิปรายครั้งก่อนแล้วครับว่า คุณ ป. นี่ช่างจี้ถูกจุดเสียจริง ๆ"

ป. "อย่าชมครับ ผมอาย"

ว. "จะว่าชมก็ไม่เชิงครับ เรียกว่าเอากันซื่อ ๆ ตามเนื้อผ้านะครับ"

ป. "ขอบพระคุณครับ เริ่มเสียทีครับว่า รัฐศาสตร์ต่างกับรัฐประศาสนศาสตร์อย่างไร ผมชักจะใจร้อนเสียแล้ว ขอโทษนะครับ"

ผู้ฟัง "ปู้โธ่ คุณ ป. ไหนว่าติดตามอ่านวารสารรัฐประศาสนศาสตร์มาตั้งแต่ต้นไงเล่า ทำไมไม่รู้ เขามีเฉลยปัญหานี้ไว้แล้วในวารสาร ฯ ฉบับก่อน ๆ ไม่เคยเจอหรือ"

ป. "งั้นเหรอ ไหนเล่มไหน ปีไหน เขาว่ายังไง"

ว. "คุณ ป. ครับ ถูกของท่านผู้ฟังแล้วครับ เรื่องนี้มีอยู่ในวารสาร ฯ ปีที่ 1 ฉบับที่ 2 เดือนตุลาคม 2503 คุณอารี นิยมสุข เป็นคนถาม คุณชุบ กาญจนประกร เป็นคนตอบ"

ป. "คุณชุบ กาญจนประกร ที่เป็นบรรณาธิการวารสารรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ในปัจจุบันนี้นะหรือครับ"

ว. "ใช่ครับ มีคนเดียวเท่านั้นแหละครับในเมืองไทยที่ชื่อตัวและชื่อสกุลอย่างนี้"

ป. "ขออภัยครับ ช่วยเฉลยในที่ประชุมนี้สักครั้งเถอะครับว่า เขาตอบไว้ว่าอย่างไร"

ว. "คุณชุบตอบไว้ง่าย ๆ สั้น ๆ ว่า

'วิชารัฐประศาสนศาสตร์แต่เดิมเป็นสาขาวิชาหนึ่งของรัฐศาสตร์ แต่ต่อมาเนื่องจากความก้าวหน้าในทางวิชาการและความเจริญของบ้านเมือง จึงเห็นพ้องกันในทางวิชาการว่า ควรจัดให้มีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์เป็นสาขาวิชาชีพพิเศษ เพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการโดยเฉพาะ' ส่วนวิชารัฐศาสตร์ คุณชุบก็อธิบายไว้กว้างๆ เช่นเดียวกันว่า

'วิชารัฐศาสตร์และวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้นเหมือนกันในข้อที่ว่า เป็นการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน แต่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ คือ วิชารัฐศาสตร์มุ่งศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และรัฐต่อรัฐ ซึ่งมีขอบเขตกว้างขวางมาก และนิยมเรียกว่า เป็นศาสตร์ทางการเมืองของรัฐหรือระหว่างรัฐ ส่วนวิชารัฐประศาสนศาสตร์มุ่งศึกษาเพื่อใฝ่หาหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ ในอันที่จะอำนวยบริการในหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐไปถึงประชาชนโดยมีประสิทธิภาพที่สุด นิยมเรียกว่าเป็นศาสตร์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้นวิชาที่เรียนในคณะรัฐศาสตร์และคณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงมีบางส่วนซึ่งเป็นส่วนน้อยที่เหมือนกัน แต่ส่วนใหญ่แล้วต่างกันมาก'"

ผู้ฟัง "เห็นหรือยังครับ ไม่น่าเลย"

ป. "ยอมครับ ยอม ผมเข้าใจว่า ผมเคยผ่านตาแล้วนา ไหงลืมไปก็ไม่รู้ซี แต่นั่นแหละครับ เราก็ยังไม่รู้ใช่ไหมครับว่า ทำไมต้องเรียนรัฐประศาสนศาสตร์โดยแยกตัวมาจากรัฐศาสตร์"

ผู้ฟัง "เป็นอันว่า คอยฟังคุณ ว. อธิบายดีกว่ามั๊ง"

ว. "ความคิดที่ว่า ควรมีการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์หรือวิชาที่เกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐมีมานานแล้ว ในสมัยโบราณดูเหมือนไปเรียนกับอาจารย์ทิศาปาโมกข์ ในสมัยใหม่นี้หรือเมื่อประมาณ 50–60 ปีมานี้ในสหรัฐอเมริกาก็มีผู้ริเริ่มและเห็นว่าวิชานี้เป็นศาสตร์ที่จะศึกษาได้และได้จัดให้มีการศึกษาจนกระทั่งมีสถาบันการศึกษาชั้นสูงเป็นสำเป็นสันอย่างที่รู้ ๆ เห็น ๆ กันอยู่แล้ว แม้แต่ในเมืองไทยเองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ทรงมีพระราชดำริให้มีสถาบันการศึกษาวิชานี้ในรูปของโรงเรียนมหาดเล็ก โรงเรียนข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งต่อมาก็มีคณะรัฐศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย"

ป. "เอาละครับ พอเป็นอันฟังได้ว่า เมืองไทยก็เคยเห็นความสำคัญว่าควรจัดให้มีการศึกษาวิชานี้เหมือนกับเมืองนอกเขาเหมือนกัน ผมยังมีความรู้สึกเลยไปถึงว่า ในสมัยที่เมืองไทยเราเริ่มเห็นความสำคัญของวิชานี้ก็เป็นระยะเวลาใกล้เคียงกันกับขณะที่กำลังมีการตื่นตัวศึกษาวิชานี้ในสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน ใช่ไหมครับ"

ว. "ครับ ใช่ครับ ระยะเวลาใกล้เคียงกันมาก"

ป. "แต่ผมยังไม่ทราบโดยแจ่มแจ้งเลยครับว่า ทำไมจึงมาตื่นตัวกันในระยะนั้น จนกระทั่งในปัจจุบันนี้รู้สึกว่า วิชานี้จะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ผมเห็นสหประชาชาติก็ช่วย สหรัฐอเมริกาก็ช่วย สปอ. ก็ช่วย เพื่อส่งเสริมให้มีผู้รับทุนไปศึกษาวิชานี้ในต่างประเทศทุกปี ปีละหลาย ๆ ทุน ก็ไหนว่า เรากำลังเริ่มมาพร้อม ๆ กับเขาไงเล่าครับ"

ว. "นี่แหละครับ นับว่าเป็นบทเรียนที่ดีอันหนึ่งว่า เราส่งเสริมให้มีการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของเราอย่างไร ของเขามีคนคิด คนทำ คนสานจนเจริญก้าวหน้ามาตราบเท่าทุกวันนี้ แต่ของเรามีคนคิด คนทำ แต่ขาดคนสาน ถ้าผมจำไม่ผิด ดูเหมือนว่า คณะรัฐประศาสน์ของจุฬาลงกรณมหาวิทยาลัยนั้นยุบเลิกไปรวมอยู่ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งตั้งขึ้นหลังจากได้เปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ ๆ เลยกลายเป็นถูกบังคับให้เรียนกฎหมายไปโดยปริยาย เพราะมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในสมัยนั้นกล่าวได้ว่ามีการศึกษาคณะเดียวคือธรรมศาสตร์ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เพิ่งจะเริ่มมีขึ้นเมื่อ ปี พ.ศ. 2498 นี่เอง"

ผู้ฟัง "เรื่องประวัติศาสตร์ขอยุติไว้เพียงนั้นจะดีไหมครับ เรามาพิจารณาในประเด็นที่ว่าทำไมต้องเรียน เรียนกันอย่างไร พวกผมจะได้ประเมินผลได้ว่า วิชานี้มีความสำคัญอย่างไร จะได้ช่วยหาสมาชิกบอกรับวารสารรัฐประศาสนศาสตร์ให้มากขึ้น หรือมิฉะนั้นหลานจะได้แนะนำให้เรียนต่อวิชานี้"

ว. "ขอบคุณครับ ผมว่า เพื่อให้เข้าใจง่าย ผมขอเสนอเหตุผลความจำเป็นที่ต้องเรียนวิชานี้ออกเป็น 2 ประการสำคัญ คือ (1) ในด้านที่เกี่ยวกับบริการของรัฐ หรือพูดง่ายๆ ว่า ผลงานจากการปฏิบัติราชการที่จะอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน ความมั่นคงปลอดภัยและความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติในสมัยนี้ไม่เหมือนกันกับในสมัยก่อน ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพ อย่างที่เห็น ๆ กันอยู่แล้วว่า ประชากรเพิ่มขึ้นมากมายเพียงใด จนกระทั่งจำเป็นต้องมีกระทรวงทบวงกรมมากมาย แทนที่จะมี 4 กระทรวง คือ เวียง วัง คลัง นา อย่างในสมัยโบราณ"

ป. "จริงครับ ผมเคยอ่านประวัติศาสตร์ก็พบว่า ในสมัยโบราณฉันใดที่มิใช่วันพระสวด

ธรรม พระเจ้าแผ่นดินก็ทรงว่าราชการงานเมืองโดยประทับขัดสมาธิบนกระดานหินก็ยังได้ สมัยนี้ทำอย่างนั้นไม่ได้แล้ว ดังที่จะเห็นว่า การวินิจฉัยสั่งการในนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติการใดๆ นั้น กว่าจะถึงประชาชนก็ต้องผ่านการปฏิบัติของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ตลอดจนส่วนราชการภูมิภาคหลายขั้นหลายตอน"

ว. "นั่นแหละครับ ถ้าพิจารณาดูให้ดีจะเห็นว่า การบริหารราชการเป็นเรื่องสลับซับซ้อน มีเทคนิควิธีการมากมาย และในประการสำคัญที่สุดก็คือ มีปัญหาเกิดขึ้นมากมายสุดจะพรรณนาให้ครบถ้วน รอไว้วันหลังเมื่อมีการอภิปรายในลำดับต่อๆ ไป ท่านผู้ฟังก็จะทราบปัญหาได้ดียิ่งขึ้น ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาและวิจัยอยู่เป็นนิตย์เพื่อหาทางทำงานให้ดีขึ้น และเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ อยู่เป็นนิตย์"

ผู้ฟัง "ฟังดูคล้ายฟังโปรเฟสเซอร์บรรยายในมหาวิทยาลัยเลยอีกแล้วซี"

ป. "เรื่องวิชาการนี่ ปล่อยท่านบ้างเถอะ คุณ ว. ครับ ในด้านที่เกี่ยวกับบริการที่รัฐจะต้องอำนวยให้แก่ประชาชนนี้ นอกจากจะเพิ่มมากขึ้นเพราะกรณีที่มีประชากรเพิ่มมากขึ้น แล้วยังมีสาเหตุอื่นๆ อีกไหมครับ"

ว. "มีครับ มีอีกเยอะแยะ ผมจะเสนอให้เห็นที่สำคัญอีก 3 ประการ คือ ประการแรกเกี่ยวกับแนวความคิดและจิตวิทยาของกลุ่มชนในประเทศเราเองว่า จะหวังพึ่งบริการจากรัฐมากเพียงใด ยิ่งประชาชนหวังมาก เรียกร้องบริการจากรัฐมากเพียงใด การที่รัฐจำต้องจัดให้มีการบริหารงานเพื่ออำนวยบริการในเรื่องต่างๆ นั้นก็ยิ่งมีมากขึ้น ประการที่ 2 ที่นับว่าสำคัญมากเหมือนกัน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองสมัยใหม่ ได้แก่ รัฐสวัสดิการ พูดย่อๆ ง่ายๆ ก็คือ การจัดการปกครองโดยรัฐจะต้องมีหน้าที่อำนวยความผาสุกให้แก่ประชาชนในรูปประกันทางสังคม เพื่อช่วยคนแก่คนเฒ่าให้มีบำนาญกิน การประชาสงเคราะห์เพื่อช่วยผู้ที่ประสบความยากลำบากในการดำรงชีวิตบางกรณีบางโอกาส เช่น การสงเคราะห์แม่และเด็ก คนแก่ คนทุพพลภาพ เป็นต้น และรวมไปถึงการสงเคราะห์พิเศษบางอย่าง เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัยหรืออาตะภัย ซึ่งเป็นเหตุบังเอิญทำให้ประสบเคราะห์กรรมตามครั้งคราว และในประการที่ 3 ซึ่งน่าจะเป็นสาระสำคัญที่สุดที่เดียว คือ แนวความคิดในการปกครองระบอบประ

ชาธิปไตย ซึ่งในทางหลักการถือว่ารัฐหรือรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อความผาสุกของประชาชนอย่างแท้จริง ในฐานะเป็นผู้รับใช้ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ไม่ใช่นายประชาชน หรือเจ้าเหนือหัว ฉะนั้น มติมหาชนจึงถือว่ามีอิทธิพลอย่างสำคัญในการปกครองสมัยปัจจุบัน กล่าวคือ ประชาชนต้องการอะไร ทางราชการต้องหาทางตอบสนอง เหตุผลดังกล่าวนี้ท่านผู้ฟังย่อมจะเห็นได้ว่า มีผลกระทบถึงการบริหารราชการเสมอ ทั้งในรูปการอำนวยบริการ และการจัดให้มีส่วนราชการสำหรับอำนวยบริการเพื่อความผาสุกของประชาชน"

ผู้ฟัง "ฟังดู ก็รู้สึกว่า ดี ดี แต่ทางปฏิบัติไม่เห็นจะค่อยเป็นอย่างว่าเลยครับ"

ป. "นั่นแหละ เขาเรียกปัญหาในการบริหารราชการ ถึงจำเป็นต้องเรียนวิชาการบริหารราชการเพื่อหาทางทำงานให้ดีขึ้น และเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ อย่างว่า"

ว. "ใช่ครับ ผมเสียดายที่เรามีเวลาจำกัด ไม่งั้นพูดได้อีกเยอะแยะ"

ป. "สำหรับข้อแรกยุติเสียทีเถอะครับ ชักจะยืดเยื้อออกไปทุกที ผมขอให้อภิปรายข้อถัดต่อไปดีกว่า"

ผู้ฟัง "แหม เสียดาย คุณ ว. กำลังน้ำลายแตกคอทีเดียว เอาก็เอา เริ่มประเด็นที่ 2 ต่อไปเถอะ"

ป. "ประเด็นที่ 2 อะไรครับ ไปไงมายังไงกัน ผมลืมไปแล้ว"

ผู้ฟัง "โธ่ พ่อ ป. ก็ที่คุณ ว. บอกว่า จะกล่าวให้ทราบโดยสังเขปยังไงเล่าครับว่า ความจำเป็นที่ต้องเรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น จะขอกล่าวเฉพาะ 2 ประเด็นสำคัญ ประเด็นแรกเกี่ยวกับเรื่องบริการของรัฐนั้น นั่นยังไง พูดไปแล้ว แตกลูกแตกหลานออกไปอีกมากมาย แต่ประเด็นที่ 2 อะไรก็ยังไม่รู้ ยังไม่ได้พูดกัน"

ป. รำพึงแก่ตัวเองเบา ๆ "จริงของเขา เรานี่จะแก่เกินเรียนหรือไง"

ผู้ฟัง "บ่นอะไรอยู่ได้"

ว. "สาระสำคัญในประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับความจำเป็นที่ต้องมีการศึกษาวิชาการบริหารราชการกันขึ้นในปัจจุบัน นอกจากเหตุผลในประการที่ 1 แล้ว ก็ได้แก่ประเด็นที่ว่า ความ

เจริญก้าวหน้าในศาสตร์สาขาต่าง ๆ เช่น จิตวิทยา สังคมวิทยา มนุษย์วิทยา เศรษฐศาสตร์ ประวัติศาสตร์ ฯ ฯ ที่ช่วยให้เราสามารถค้นคว้าหาความจริงเกี่ยวกับมนุษย์และความสัมพันธ์ของมนุษย์ชาติกับสิ่งแวดล้อมในโลกได้ดียิ่งขึ้น ความเข้าใจเรื่องคนและการทำงานของคนในศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารงานจึงพลอยก้าวหน้าไปด้วย จนถึงกับเป็นที่รับรองกันอยู่โดยทั่วไปว่า ศาสตร์ที่เกี่ยวกับการบริหารงานนี้เป็นเรื่องหรือสาขาวิชาที่สามารถเรียนได้"

ป. "หมายความว่าอย่างไรครับ ผมเข้าใจว่า การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ต้องอาศัยหลักวิชาอื่น ๆ อย่างที่คุณ ว. ยกมาเป็นอุทาหรณ์นั้นอยู่ด้วย อย่างนั้นใช่ไหมครับ"

ว. "ครับ ใช่ เฉพาะอย่างยิ่ง ศาสตร์ต่าง ๆ เช่นจิตวิทยาช่วยคลี่คลายปัญหาว่า คนเราประพฤติปฏิบัติอย่างนั้นอย่างนี้เพราะมีผลจากภาวะทางจิตอย่างไร เป็นต้น"

ผู้ฟัง "เอากันถึงขนาดนั้นทีเดียวหรือ"

ว. "ครับ ฉะนั้น การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์จึงนิยมให้มีการศึกษาในระดับสูงตั้งแต่ชั้นปริญญาโทขึ้นไป โดยมุ่งหวังว่า นักศึกษาในวิชานี้จะได้มีพื้นฐานความรู้ทั่ว ๆ ไปทางสังคมศาสตร์เสียก่อน บางสถาบันก็รับเฉพาะผู้ที่ได้ปริญญาตรีและผ่านการปฏิบัติงานมาแล้ว 2–3 ปี ในคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ถือปฏิบัติตามแนวแรก คือ รับผู้ที่ได้ปริญญาตรีแล้วโดยการสอบคัดเลือกเข้ามา การสอบคัดเลือกก็เพื่อจะให้ได้ผู้ที่มีความรู้ในชั้นปริญญาตรีทางสังคมศาสตร์พอสมควรเท่านั้นเอง"

ผู้ฟัง "การสอบคัดเลือกที่คณะรัฐประศาสนศาสตร์ยากมากไหมครับ"

ว. "จะว่ายากก็ไม่เชิง จะว่าง่ายก็ไม่ได้ ผมขอเรียนข้อเท็จจริงตามประสพการณ์ของผมอย่างนี้ครับ การสอบมี 2 ชนิด คือสอบภาษาอังกฤษ และสอบความรู้ทั่วไป การสอบทั้งสองชนิดนี้ ถามและตอบเป็นภาษาอังกฤษโดยตลอด ปรากฏว่า บางครั้งมีผู้สมัครสอบประมาณ 200 คน มีผู้สอบได้ 40–50 คน บางครั้งมีคนสมัครสอบ 150 คน มีผู้สอบได้ 30 คน ก็อย่างนี้แหละครับ"

ผู้พึง "แล้วการศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์เล่าครับ มีแนวอย่างไร"

ว. "เรื่องนี้ ต้องพูดกันยาวครับ เพราะเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เราอภิปรายกันในวันนี้ตั้งแต่ต้นทีเดียว"

ป. "อือ ขอบกล จกไปวนมา มาเข้าเรื่องที่อภิปรายอีก ผมนึกว่าจะเหยียบเมฆล่องลอยไปบนเวหนเสียแล้ว เลยนั่งเงียบสงบพังเสียเป็นนาน"

ว. "ไม่น่า เชื่อซีว่า ไม่พาเข้าป่าแน่"

ป. "แล้วเป็นยังไงครับ"

ผู้พึง "เรื่องนี้เห็นจะเกี่ยวกับลักษณะวิธีการศึกษาการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ อย่างที่พวกผมสงสัยมานานแล้วตั้งแต่ต้นว่า คณะรัฐศาสตร์ก็มี แล้วยังมีคณะรัฐประศาสนศาสตร์เสียอีก จนเดี๋ยวนี้ไปที่ไหน บ้านนอกคอกนา เห็นพ้องกันแต่คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" ทั่วไปหมด

ว. "นั่นซีครับ ผมถึงว่า ต้องอภิปรายเพื่อทราบวิธีการศึกษาหรือการสอนวิชารัฐประศาสนศาสตร์เสียก่อน"

ป. "เชิญได้เลยครับ"

ว. "ผมเสนอให้ทราบแล้วตั้งแต่ต้นว่า รัฐศาสตร์มาก่อนรัฐประศาสนศาสตร์ ต่อมาภายหลังรัฐประศาสนศาสตร์บีกกล้าขาแข็งจึงเกิดเป็นสาขาวิชาหรือศาสตร์ใหม่ขึ้นมา ฉะนั้น ในปัจจุบันนี้จึงมีวิธีการเรียนรัฐประศาสนศาสตร์อยู่ 2 วิธี คือ เรียนรวมกับรัฐศาสตร์โดยถือเป็นสาขาหนึ่งในรัฐศาสตร์ หรือเรียนแยกจากรัฐศาสตร์โดยถือเป็นวิชาพิเศษเพื่อความรู้ในสาขาวิชานั้นโดยเฉพาะ พวกที่เรียนรวมกับวิชารัฐศาสตร์ ก็เรียนหนักทางรัฐศาสตร์แล้วมีเรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์ 1 วิชา หรือ 2–3 วิชาเป็นส่วนประกอบ ส่วนพวกที่เรียนรัฐประศาสนศาสตร์เพื่อเอาปริญญาทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยเฉพาะจะต้องเรียนหนักทางรัฐประศาสนศาสตร์ แล้วเรียนวิชาในสาขาอื่นประกอบ เช่น รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ จิตวิทยา ปรัชญา สังคมวิทยา ฯลฯ หรือบางทีเรียนเฉพาะวิชารัฐประศาสนศาสตร์ทั้งหมดเลยทีเดียว ทั้งนี้สุดแต่มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งจะเห็นสมควรอย่างไหน ในกรณีของเราที่ผมเรียนว่า มีทั้งคณะรัฐศาสตร์ และคณะรัฐ

ประศาสนศาสตร์นั้น คงจะพอเห็นได้ว่า เราถือทั้ง 2 แบบ ผมจะขอยกตัวอย่างว่า ถ้าผู้ใดต้องการจะศึกษาเพื่อทำปริญญาโททางคณะรัฐประศาสนศาสตร์จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะต้องเรียน ดังต่อไปนี้

1. วิชาบังคับ มี 8 วิชา คือ (1) หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (2) การบริหารงานคลัง (3) การบริหารงานบุคคล (4) วิทยาว่าด้วยระเบียบวิธีการวิจัย (5) การจัดองค์การและการจัดงาน (6) การบริหารงานท้องถิ่นเปรียบเทียบ (7) การบริหารงานกรรมกร (8) การบริหารงานสวัสดิการสังคม

2. วิชาเลือก มี 2 วิชา ให้นักศึกษาเลือกเรียนจากวิชาดังต่อไปนี้ คือ (1) สัมมนาเกี่ยวกับการบริหารเปรียบเทียบและการบริหารงานองค์การระหว่างประเทศ (2) สัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงานคลัง (3) สัมมนาเกี่ยวกับการบริหารท้องถิ่นเปรียบเทียบ (4) สัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงานกรรมกร (5) สัมมนาเกี่ยวกับการบริหารงานสวัสดิการสังคม

3. สอบปากเปล่าข้อเขียนพิสดาร ซึ่งเป็นการสอบทบทวนตั้งแต่ต้น และสอบภาษาอังกฤษ เมื่อสอบขั้นที่ 3 นี้แล้ว จึงมีสิทธิเขียนวิทยานิพนธ์

4. วิทยานิพนธ์"

ผู้ฟัง "ถ้ามันหนักเอาการ"

ว. "ครับ จะว่าหนักก็ไม่เชิง ยากเหลือเกินก็ไม่ใช่ ผมว่าอยู่ที่เวลาและความมานะพยายามมากกว่า นั่นแหละครับ หลักสูตรวางไว้ในชั้นปริญญาโทนี้ 2 ปี ไม่เห็นมีคนเรียนจบใน 2 ปี สักคน"

ผู้ฟัง "ทำไมอย่างนั้นเล่าครับ"

ว. "ปัญหามีมากมาย เช่น เวลาไม่มีพอ ถ้าจะลามาเรียนให้เต็มที่อย่างไปเรียนนอก ก็เกรงใจนายท่าน พอผ่านขั้นที่ 3 แล้ว ก็ไม่มีเวลาเขียนวิทยานิพนธ์ เลยไม่รู้จักจบจนแล้วจนรอด มากมายครับปัญหา จึงมีคนพูดกระทบกระเทียบว่า ไปเรียนเสียเมืองนอกเลยดีกว่า มีหวังได้ปริญญาห้วกลับเมืองไทยเร็วกว่ามาก แต่นั่นแหละครับ กว่าจะเอา

ความรู้มาปรับให้เข้ากับเหตุการณ์ในเมืองไทยก็ต้องใช้เวลาหน่อย และที่ร้ายที่สุดก็คือ เรียนที่เมืองนอกนั้น แพงหูฉี่กันเปรี๊ยะทีเดียว"

ป. "แพงมากมายขนาดไหนเชียวครับ"

ว. "เอ้าถ้าอยากรู้ ผมจะเล่าให้ฟัง แต่รู้สึกว่านอกประเด็นนา"

ผู้ฟัง "ขอนิดเถอะครับ"

ว. "ตัวอย่างเช่น วิชาของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ที่สอนอยู่นี้ เรียนได้ฟรี ไม่ต้องเสียเงินค่าเล่าเรียน คงเสียแต่ค่าสมัครสอบวิชาละ 40 บาท แล้วก็เสียค่าบำรุงมหาวิทยาลัยและอื่น ๆ อีกประมาณปีละ 450 บาท ถ้าเรียนวิชาต่าง ๆ ในคณะนี้ 4 วิชาใน 1 ภาคการศึกษา ก็จะเสียเงินประมาณ 600 บาทเศษ แต่ถ้าคุณไปเรียนที่เมืองนอก สมมติว่าเป็นที่สหรัฐอเมริกา คุณจะต้องเสียค่าเล่าเรียนวิชาละ 54 เหรียญอเมริกัน ถ้า 4 วิชาก็เท่ากับ 216 เหรียญอเมริกัน นี่พูดเฉพาะค่าเล่าเรียนเท่านั้น ก็คำนวณเป็นเงินไทยได้ประมาณ 4 พันบาทเศษเสียแล้ว ถ้าคิดค่าหอพัก ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ จะตกเทอมละประมาณ 1,000 เหรียญอเมริกัน ถึง 1,500 เหรียญอเมริกันเป็นอย่างต่ำ ถ้าคิดเป็นตัวเลขยิ่งสูงเป็นเรือนหมื่น ๆ บาท ของเรานั้นคิดเป็นปียังไม่ถึง 1,000 บาท นี่ไม่ได้รวมค่าเครื่องบิน ค่าหนังสือ และอื่น ๆ อีกจิปาถะนะครับ"

ป. "โอ้โฮ ถ้าเราจัดให้มีการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยของเราให้ดี โดยไม่ต้องส่งคนไปเรียนเมืองนอกมากมายอย่างนี้ คงส่งเงินตราต่างประเทศได้ปีละมาก ๆ นะครับ"

ว. "ใช่ แต่นั่นแหละครับ ผมว่า เรายุติการพิจารณาประเด็นนี้ไว้เพียงนี้ก่อน เพื่อสงวนเวลาไว้สำหรับพิจารณาอภิปรายในประเด็นอื่นต่อไป"

ผู้ฟัง "วันนี้ยังมีประเด็นอะไรอีกครับ"

ว. "ก้อ หัวข้อที่ว่า การบริหารงานตามหลักวิชา นั่นไงเล่าครับ"

ผู้ฟัง "จริง จริงครับ"

ป. "นั่นซี ผมได้ยินได้ฟังมานานนักหนาแล้ว โดยเฉพาะในสมัยพัฒนาประเทศนี้ ยิ่งได้ยินหนาหูขึ้นทุกวัน มันหมายความว่าอย่างไรกันแน่"

ว. "นั่นซีครับ ผมก็สงสัยมานานแล้วว่า มีความหมายอย่างไร เออ ใครจะช่วยผมได้" ที่ประชุมเงียบอยู่สักครู่หนึ่ง

ป. "เอ อ้ายเราก็ได้ยินอยู่ทุกวัน มันหมายความว่าอย่างไรกันแน่ เอาเป็นว่าคุณ ว. ช่วยเหมาจ่ายอีกตามเคย จะดีไหมครับ"

ว. "ผมก็ไม่แน่ใจ แต่จะลองดู"

ผู้พึง "อ้าว ถ้าพระอาจารย์ไม่แน่ใจเสียอีกคนหนึ่งแล้วจะพิจารณากันได้อย่างไรเล่าครับ"

ว. "ที่ผมว่า ไม่แน่ใจ ก็เพราะไม่ทราบว่าผู้พูดเขาจะหมายความว่าอย่างไร ถ้าเป็นผม ผมก็จะเสนอว่า การบริหารงานตามหลักวิชาคือ การบริหารงานที่มีหลักเกณฑ์และวิธีการถูกต้องตามหลักวิชาที่แนะนำไว้ว่า การทำงานที่ดีจะต้องมีหลักการและวิธีการอย่างไรบ้าง หรือจะพูดอย่างง่าย ๆ ก็คือ การทำงานโดยใช้หลักทฤษฎีให้เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติ"

ป. "แล้วมันต่างกันกับที่เราทำอยู่ทุกวันนี้อย่างไรครับ"

ว. "บางกรณีอาจจะไม่ต่างกัน บางกรณีอาจจะยังไม่มีใครเคยคิดเคยทำ อย่างเช่น การบริหารงานพัฒนาการเศรษฐกิจซึ่งมีแผนแน่นอนนั้น เรียกได้ว่า เป็นการบริหารงานตามหลักวิชาที่สำคัญอย่างหนึ่ง ซึ่งเพิ่งจัดให้มีขึ้นในปัจจุบันนี้ โดยที่ไม่เคยมีทำมาก่อน พ.ศ. 2504 เลย ผมว่า ถ้าเราพิจารณาว่า ในทางวิชาการ เขาเรียนวิชารัฐประศาสนศาสตร์กันอย่างไรแล้ว จะเข้าใจดียิ่งขึ้นว่า จะใช้หลักวิชานี้ให้เป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับความมุ่งมาดปรารถนาที่จะให้การบริหารงานเป็นไปโดยถูกต้องตามหลักวิชาได้อย่างไรบ้าง"

ป. "เท่าที่คุณ ว. พูดมาแล้วนี้ ผมยังงง ๆ อยู่ดีแหละครับ"

ว. "ใจเย็น ๆ ไว้ แล้วจะค่อยคำตอบได้"

ป. "ผมจะตั้งใจ"

ว. "ในการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ในปัจจุบันนี้ เราไม่ได้ศึกษาแบบกฎหมายปกครองหรือแบบนิติศาสตร์ ไม่เหมือนกันจริง ๆ การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ของ

เราในปัจจุบันนี้ เราใช้ตัวบทกฎหมายเฉพาะเพื่อตรวจสอบดูว่า มีการแบ่งส่วนราชการกันอย่างไร มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร โดยปกติเราก็มอบให้นักศึกษาไปหาอ่านเอาเอง ที่เราเรียนและมุ่งหนักเป็นพิเศษ คือ พิจารณาศึกษาว่า ถ้าจะทำงานให้ได้ดีมีประสิทธิภาพจะต้องจัดดำเนินงานอย่างไรบ้าง เป็นขั้นเป็นตอนกันอย่างไร ซึ่งมีวิธีศึกษาอยู่มากมายหลายวิธี ในวันนี้ผมขอเสนอแบบที่ง่ายที่สุด คือ PAPOSDCORB ได้แก่การพิจารณาศึกษาตามแนว ดังต่อไปนี้

P (ย่อมาจากคำว่า Policy) พิจารณานโยบายว่ามีอยู่อย่างไร จะกำหนดหรือแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไรบ้าง

A (ย่อมาจากคำว่า Authority) พิจารณาขอบเขตอำนาจหน้าที่

P (ย่อมาจากคำว่า Planning) พิจารณาวางแผนดำเนินงาน

O (ย่อมาจากคำว่า Organizing) พิจารณาจัดตั้งส่วนราชการเพื่อให้รับผิดชอบดำเนินงาน รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมให้ก้าวหน้าทันสมัยอยู่เสมอ

S (ย่อมาจากคำว่า Staffing) จัดตั้งบุคคลให้เข้าบริหารงาน รวมทั้งการส่งเสริมสมรรถภาพ

D (ย่อมาจากคำว่า Directing) จัดให้มีวิธีอำนวยการ การสั่งงานที่ถูกต้อง รวมทั้งการประเมินผลงาน

CO (ย่อมาจากคำว่า Coordinating) จัดให้มีการร่วมมือประสานงานเพื่อให้บังเกิดผลงานสูงสุด และป้องกันการทำงานซ้อนกัน เหลื่อมล้ำกันหรือขัดแย้งกัน

R (ย่อมาจากคำว่า Reporting) จัดให้มีระเบียบวิธีการรายงาน

B (ย่อมาจากคำว่า Budgeting) จัดให้มีระเบียบวิธีการงบประมาณที่ถูกต้อง รวมทั้งควบคุมการคลัง

นี่แหละครับตัวอย่างอย่างย่อของหลักวิชาที่จะเป็นหลักบริหารงานให้เป็นไปตามหลักวิชา ฉะนั้น ในการบริหารงานประจำวัน ถ้าเราระลึกถึงหลักวิชาดังกล่าว และจัดทำในรายละเอียดให้ได้ดีที่สุด งานก็จะถูกต้องตามหลักวิชา ความหวังที่จะเห็นงานดีขึ้นก็จะมีผลตามมา"

ผู้ฟัง "คุณ ว. ครับ คุณว่า นี่เพียงตัวอย่างง่าย ๆ นั้นหรือครับ"

ว. "ครับ ใช่ นี่เพียงส่วนน้อยส่วนหนึ่งของหลักวิชาละครับ ถ้าผมนำมาเล่าสู่กันฟังทั้งหมดทุกทฤษฎีหรือทุกหลักวิชาก็จะกลายเป็นบรรยายในมหาวิทยาลัยไป คุณก็คงไม่ชอบใช่ไหมครับ เพราะเห็นบ่นว่า มันหนัก ๆ นะครับ"

ผู้ฟัง "หวังว่า คงจะมีการขยายวันละเล็กวันละน้อยเป็นลำดับไปนะครับ"

ว, "ครับ เป็นความตั้งใจของผมที่จะนำมาเสนออยู่แล้ว ขอให้ใจเย็น ๆ แล้วผมจะนำมาสอดแทรกตามควรแก่โอกาสในลำดับต่อไป"

ป. "วันนี้เครียดมากไปหน่อยนะครับ คุณ ว. ดูไม่ใคร่ยิ้มหัว ครึกครื้นเหมือนครากแรกเลย"

ว. "ขอประทานโทษครับ ผมอาจจะ serious มากไปหน่อย แต่ก็ดูไม่มีใครง่วงเลยนี่ครับ เห็นแต่หน้านิ่วคิ้วขมวดตลอดเวลา ใครจะยังมีปัญหาอะไรอีกไหมครับ เท่าที่เราได้พิจารณามาแล้วในวันนี้ คุณ ป. ช่วยสรุปให้ผมหน่อยได้ไหมครับ ผมคอแห้งเต็มทนแล้ว"

ป. "ได้ครับ เรื่องที่เราอภิปรายในวันนี้มี 2 ประเด็น ประเด็นแรกเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ว่า มีความจำเป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างไรบ้างที่ต้องเรียนต้องศึกษา พอสรุปได้ว่า เป็นเพราะหน้าที่ของรัฐในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันซึ่งมีปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคม เฉพาะอย่างยิ่ง การที่มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างมากมายนั่นเอง ทำให้รัฐจำต้องอำนวยบริการเพื่อความผาสุกของประชาชนในลักษณะต่างๆเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว จึงมีความจำเป็นต้องมีการศึกษาวิจัยกันอย่างจริงจังที่จะแสวงหาหลักเกณฑ์และวิธีการอำนวยบริการให้มีประสิทธิภาพที่สุด ประหยัดที่สุด ทั้งนี้ถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบสำคัญของรัฐบาลในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารราชการมีความสำคัญอยู่อย่างที่กล่าวนี้ จึงมีผู้คิดค้นและจัดระเบียบการศึกษาขึ้นรวมกันเป็นหมวดหมู่เป็นศาสตร์สาขาใหม่ เรียกว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" เดิมศึกษารวมกับวิชารัฐศาสตร์ แต่ในปัจจุบัน

นิยมแยกตัวเองออกจากรัฐศาสตร์แล้วจัดให้มีการศึกษาการสอนโดยเฉพาะเพื่อความรู้พิเศษเฉพาะสาขาวิชานี้ ระเบียบวิธีการศึกษาก็มุ่งดูที่งานเพื่อหาวิธีการทำงานที่ดีที่สุด ในขณะนี้ เห็นกันว่า การที่จะศึกษาให้ทราบวิธีการทำงานที่ดีที่สุดนั้น ควรศึกษาในรูปกระบวนการ กล่าวคือ ตั้งแต่มีนโยบาย แล้วคิดว่าจะทำอะไรอย่างไรเป็นลำดับไปจนถึงการควบคุมงานและประเมินผลงานว่าควรจะทำอย่างไรบ้าง มิใช่นั่งแกะและคิดแก้กฎหมาย การศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์นี้ กล่าวโดยสรุป เป็นการศึกษาเรื่องคนและเทคนิคในการทำงานให้ได้ดีที่สุดให้ได้ผลงานสูงสุด ส่วนในประเด็นที่สองก็เป็นการอภิปรายในหัวข้อว่า การบริหารงานตามหลักวิชานั้น หมายความว่าอย่างไร ความจริงเรื่องนี้ครั้งแรกก็ดูงง ๆ อยู่มาก แต่หลังจากที่อภิปรายกันแล้ว ก็เป็นอันเห็นพ้องกันว่าเมื่อมีหลักวิชาที่เกิดจากการศึกษาวิจัยแล้ว ก็นำหลักวิชานั้นมาใช้ในการบริหารงานประจำวัน ไม่ใช่เรียนอย่างหนึ่ง ทำจริง ๆ อีกอย่างหนึ่ง หลักวิชามีอยู่อย่างไรไม่น่าพาเรียกว่าทำตามอารมณ์ซึ่งจะหวังให้งานก้าวหน้าได้ยาก"

ผู้พึง ปรบมือพร้อมกับมีเสียงว่า "ยอด ของเขายอด คุณ ป. ของเรานี่ชอบปล่อยทีเด็ดในการประชุมทุกครั้งทีเดียว จำคราวก่อนได้ไหม คราวนั้นก็ทีหนึ่งแล้ว"

ว. "ขอบคุณมาก คุณ ป. ผมนั่งอภิปรายตั้งร่วม 2 ช.ม. คุณสรุปปี๊เดียวได้เรื่องราวดีมาก ผมว่า ถ้าจะให้ผมสรุปเองก็คงจะไม่ได้ดีอย่างนี้ ขอบคุณมากครับ"

ป. "เอาอีกแล้ว เพื่อนฝูง บอกว่าอย่าชม ผมอาย"

ผู้พึง "คนดีมีความสามารถ ไม่ชมไม่ยกย่องแล้วจะไปชมไปยกย่องใครกัน พ่อคุณ"

ว. "เอาละครับ เอาละครับ วันนี้ในที่สุดเราก็จบการอภิปรายของเราลงด้วยบรรยากาศอันรื่นรมย์อีกเช่นเคย ผมขอปิดประชุมและขอขอบคุณทุก ๆ ท่านที่อดทนร่วมอภิปรายอยู่เกือบ 2 ชั่วโมง สวัสดีครับ ทุกคน" พร้อมกับคุณ ว. ยกมือไหว้ที่ประชุมยืนขึ้นพร้อมกัน แล้วปรบมือให้เกียรติคุณ ว.

# แนะนำและวิจารณ์หนังสือ

# BOOK REVIEW

**ใครเป็นใครในประเทศไทย 2506.** พระนคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐประศาสนศาสตร์, 2506. 2 เล่ม

ในสมัยของการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจหรือสังคม หากขาดบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถในการบริหารและปฏิบัติงานแล้ว แผนงานที่กำหนดไว้ย่อมจะบรรลุถึงความสำเร็จตามแนวนโยบายของรัฐบาลไปไม่ได้ หนังสือประเภท Who's Who จะช่วยแนะนำให้เข้าถึงตัวบุคคลผู้มีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศได้เป็นอย่างดี ด้วยเหตุนี้คณะรัฐประศาสนศาสตร์จึงได้จัดรวบรวมชีวประวัติของบุคคลซึ่งมีทักษะในสาขาต่าง ๆ กันที่ยังมีชีวิตอยู่ทั้งรวมทั้งผู้ที่อยู่นอกวงงานของรัฐบาล แต่เป็นผู้ที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางด้วย ชีวประวัติที่ได้รวบรวมไว้นั้น มุ่งเน้นหนักในด้านการศึกษา การปฏิบัติงานและความชำนัญพิเศษของแต่ละบุคคล ชี้ให้เห็นถึงสถิติในด้านที่เกี่ยวกับประเภทของอาชีพ วัย เพศ ระดับการศึกษา และสถานศึกษาของบุคคลเหล่านั้น ข้อเท็จจริงในชีวประวัติของแต่ละบุคคลผู้จัดทำได้รวบรวมมาจากแหล่งข้อมูลขั้นปฐม (Primary Source) โดยการส่งแบบสอบถาม (Questionnaire) ไปให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของประวัติกรอกข้อความให้โดยตรง และดำเนินการเรียบเรียงให้เข้าแบบมาตรฐานเดียวกัน แล้วส่งกลับไปให้เจ้าของชีวประวัติแก้ไขตรวจทานอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้นแม้ว่าข้อความบางตอนอาจจะไม่ทันกับเหตุการณ์ไปบ้าง เช่นในเรื่องที่เกี่ยวกับหน่วยงานที่สังกัด ตำแหน่งหน้าที่ แต่ก็เป็นที่เชื่อแน่ได้ว่า ข้อเท็จจริงส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เชื่อถือได้อย่างแท้จริง อนึ่ง ชีวประวัติที่ได้นำลงในหนังสือนี้นั้น ก็มิได้ครบตามที่ผู้จัดทำกำหนดไว้ กล่าวคือ ทางคณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดการส่งแบบสอบถามไปถึง 6000 ชุด แต่ด้วยเหตุใดก็ตาม ผู้จัดทำได้รับแบบบันทึกประวัติคืนเพียง 3204 และเหลือที่ใช้การได้ 3152 ราย น้อยกว่าที่คาดไว้เกือบครึ่ง ทั้งนี้ผู้จัดทำก็หวังว่าจะได้ปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ในการจัดพิมพ์ครั้งต่อ ๆ ไป

ชีวประวัติของบุคคลที่น่าสนใจของเมืองไทยที่ได้นำมารวบรวมไว้ในหนังสือนี้ ผู้จัดทำ

ได้พิจารณาเลือกเอาแต่บุคคลที่มีสัญชาติเป็นไทย และเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถเด่นชัดในงานสาขาต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและในอดีต ซึ่งแยกประเภทเป็นผู้ปฏิบัติงานอยู่ในวงงานรัฐบาลและผู้ปฏิบัติงานนอกวงงานรัฐบาล ทั้งนี้ก็โดยคำนึงถึงผลงานที่ได้กระทำหรือตำแหน่งที่ดำรงอยู่ด้วยเหตุนี้ ชีวประวัติที่มีใน *ใครเป็นใครในประเทศไทย 2508* นี้จะกอปรไปด้วยเรื่องราวของบุคคลต่าง ๆ เหล่านี้ คือ

1. ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในวงงานรัฐบาล
   - ก. ข้าราชการตั้งแต่ชั้นเอกหรือเทียบเท่าขึ้นไป
   - ข. ข้าราชการทหารและตำรวจที่มียศตั้งแต่พันโท นาวาโท นาวาอากาศโท และพันตำรวจโทขึ้นไป
   - ค. สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ
   - ง. นายกเทศมนตรีทุกเทศบาล
   - จ. เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้ากองขึ้นไปในองค์การกึ่งราชการทุกแห่ง
   - ฉ. ผู้มีตำแหน่งหน้าที่การงานต่ำกว่าระดับที่กล่าวแล้วในข้อ ก.–จ. แต่เป็นผู้ที่ได้รับปริญญาโทหรือเทียบเท่าขึ้นไป หรือเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะอย่างเป็นที่ยกย่องและรู้จักกันทั่วไป

2. ผู้ที่อยู่นอกวงงานรัฐบาล พิจารณารวบรวมเฉพาะผู้ที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่รู้จักกันดีทั่วไป เช่น ม.จ. หญิง พูนพิศมัย ดิศกุล นายคอง อภัยวงศ์ เป็นต้น

ข้อมูลที่ปรากฏอยู่ภายใต้ชีวประวัติของบุคคลแต่ละท่าน จะมีเรื่องราวเกี่ยวกับเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเหรียญตราที่ได้รับ บิเกิด สถานที่เกิด ตำแหน่งงานและที่อยู่ปัจจุบัน ต่อไปเป็นวุฒิ ได้รับประกาศนียบัตรหรือปริญญาอะไร เมื่อไร จากสถาบันใด ความชำนาญพิเศษคืออะไร ประวัติงานตั้งแต่เริ่มต้น งานพิเศษที่สำคัญมีอะไรบ้าง มีงานนิพนธ์หรืองานประดิษฐ์หรือไม่ เช่น ตัวอย่าง

**นายมาลัย หุวะนันทน์**

ป.ช., ป.ม., ร.จ.พ.

11 มกราคม 2454

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย

66 ซอยอุทัยทิพย์ ถนนลาดพร้าว พระนคร

วุฒิ มัธยมบีที่ 8 ร.ร. อัสสัมชัญ พระนคร 2472

น.บ.ท. จุฬาลงกรณมหาวิทยาลัย 2476

M.A. (Political Science) มหาวิทยาลัย Philippines ฟิลิปปินส์ 2480

M.A., Ph.D. (Political Science) มหาวิทยาลัย Michigan สหรัฐอเมริกัน 2485

ประกาศนียบัตรวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2505

สมาชิกในสมาคมเกียรตินิยมชั้นสูงสุดในด้านสังคมศาสตร์

สมาชิกในสมาคมเกียรตินิยมชั้นสูงสุดในด้านรัฐศาสตร์

ดูงานเกี่ยวกับการจัดงานเทศบาลและการปกครองที่ยุโรป สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น 2495

ฯลฯ

ความชำนัญพิเศษ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ การคลังสาธารณะ สังคมสงเคราะห์

ประวัติงาน นายตรวจ กองกลาง กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง 2474–2475

นักชวเลขตรี กรมสรรพากร 2475–2476

ฯลฯ

ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย 2505–ปัจจุบัน

งานพิเศษที่สำคัญ เลขานุการคณะกรรมการแก้ไขปรับปรุงภาษีอากร 2474

กรรมการสอบแข่งขันเพื่อรับทุนไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ตามความต้องการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ฝ่ายพลเรือน 2491

ฯลฯ

งานนิพนธ์/งานประดิษฐ วิทยานิพนธ์ "Voting Behavior in Australia" 2485

หนังสือ "การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน" ร่วมกับ บุญชนะ อัตถากร.

ฯลฯ

ในด้านการเรียบเรียงเรื่องราวให้สะดวกแก่การค้นคว้า *ใครเป็นใครในประเทศไทย 2506* นี้ ก็นับว่าเป็นหนังสืออ้างอิงที่มีการเรียบเรียงดียิ่ง โดยที่หนังสือมีความหนามาก จึงจัดพิมพ์เป็น 2 เล่ม คือ เล่มหนึ่งเริ่มตั้งแต่คำนำจนถึงอักษร ฟ. หรือหน้า 1490 และเล่มสองเริ่มตั้งแต่อักษร ภ. หรือหน้า 1491 จนถึงอักษร อ. หรือหน้า 2851 ในเล่มที่ 1 จะบอกให้ทราบถึงประวัติและวัตถุประสงค์ของการเรียบเรียงหนังสือชุดนี้ขึ้นมา ตอนต่อไปเป็นรายชื่อของอักษรย่อที่ใช้ในหนังสือนี้ ซึ่งแบ่งออกเป็นปริญญาและประกาศนียบัตร กับราชอิสริยาภรณ์ และเหรียญตรา ต่อไปเป็นสถิติเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างตามหน่วยงานที่สังกัด ประเภทอาชีพ วัย ระดับการศึกษาสูงสุดที่ได้รับและแหล่งการศึกษาในระดับสูงสุด ภาคต่อไปเป็นดรรชนีที่จะช่วยให้สามารถค้นหาชื่อประวัติของบุคคลที่ต้องการได้อย่างรวดเร็ว ดรรชนีแบ่งออกเป็น

ก. ดรรชนีตามประเภทหน่วยงานที่สังกัด เริ่มตั้งแต่กระทรวงทบวงกรม องค์การและรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนหน่วยงานส่วนตัวเป็นต้น ภายใต้หน่วยงานแต่ละหน่วย ก็มีรายนามบุคคลที่ปรากฏอยู่ในหนังสือนี้ เรียงตามลำดับตัวอักษร

ข. ดรรชนีตามประเภทอาชีพ ซึ่งแยกอาชีพต่าง ๆ ไว้เป็นหมวดหมู่ ในหมวดที่ 1 เป็นกฎหมาย ทนายความ ผู้พิพากษา อัยการ หมวดที่ 2 มี การคลัง เศรษฐกิจ การบัญชี สถิติ ศุลกากร สรรพากร สรรพสามิต สหกรณ์ (ในกรณีที่เป็นหน่วยราชการ) หมวดที่ 5 ว่าด้วย การบริหาร การปกครอง การเทศบาล การราชทัณฑ์ การสังคมสงเคราะห์ การเลขานุการและสารบรรณ หมวดที่ 6 การประพันธ์ การประชาสัมพันธ์ หนังสือพิมพ์ ข่าว สาร วรรณคดี ดนตรี ศิลปะ ศาสนา หมวดที่ 7 เกษตรกรรม การป่าไม้ การประมง สัตวแพทย์และสัตวบาล หมวดที่ 9 ว่าด้วยกิจกรรมระหว่างประเทศ หมวดที่ 10 เป็นเรื่องของแพทยศาสตร์ การพยาบาล เภสัชศาสตร์ การอนามัย และสาธารณสุข หมวดที่ 11 เกี่ยวกับ วิทยาศาสตร์ หมวดที่ 12 วิศวกรรมศาสตร์ และการช่างเทคนิคแขนงต่าง ๆ หมวดสุดท้ายเป็นอาชีพทางสถาปัตยกรรมศาสตร์

จากดรรชนีเหล่านี้เราก็สามารถค้นหาชื่อประวัติของบุคคลที่ต้องการ หรือ ชื่อประวัติของบุคคลอาชีพต่าง ๆ ที่เราต้องการได้โดยสะดวก เช่น ต้องการทราบว่า นายมาลัย หุวะนันทน์ เคยเขียนหนังสือเรื่องอะไรไว้บ้าง ก็ดูจากดรรชนี ข้อ ก. ได้กระทรวงมหาดไทย ดูที่ มาลัย

หุวะนันทน์ แล้วพลิกไปดูในชีวประวัติตามหน้าที่บอกไว้ เลือกดูที่หัวข้อ งานนิพนธ์/งานประดิษฐ์ ก็จะได้ข้อความที่ต้องการ

*ใครเป็นใครในประเทศไทย 2506* นี้ อาจจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการในการที่จะค้นคว้าและติดต่อขอความร่วมมือจากผู้เชี่ยวชาญในวิทยาการสาขาต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือให้โครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลได้บรรลุถึงจุดประสงค์ที่ต้องการ อีกทั้งยังจะเป็นการแนะนำผู้ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านใดด้านหนึ่ง ให้เป็นที่รู้จักแพร่หลาย เป็นกำลังใจแก่ผู้ที่มุ่งบำเพ็ญประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ ในงานสาขาต่าง ๆ และการใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงสำหรับงานค้นคว้าทางการศึกษาอีกด้วย ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งก็คือ ประวัติการศึกษาและการงานของบุคคลเหล่านี้อาจเป็นตัวอย่างที่ดีในการปฏิบัติงานของบุคคลรุ่นหลัง สมดังคำกล่าวของ ดองเฟลโล่ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแปลไว้อย่างไพเราะว่า

ประวัติวีรบุรุษไซร้ เตือนใจ เรานา
ว่าอาจจะยังชนม์ เลิศได้
และยามจะบรรลัย ทิ้งชื่อ
รอยบาทเหยียบแน่นไว้ แทบพื้นทรายสมัย

สมพิศ ยอดเศรณี

# สารนิพนธ์

# THESIS ABSTRACTS

## EMPLOYMENT SERVICE AS OPERATED BY THE DEPARTMENT OF PUBLIC WELFARE

*by* ***Prija Champaratna***

This thesis deals with the efficancy of the employment service as a means of raising national employment levels and facilitating labour mobility. It is also directed towards highlighting current problems and defects in the operations of employment service of the Public Welfare Department.

The Department's employment service was initiated after the 1932 coup d'etat as a section in the Ministry of Interior, and is now in the Public Welfare Department. The activities of the service are, at present, restricted to the Bangkok-Thonburi metropolitan area, although efforts were made in the early years to include the provinces as well.

Problems which currently confront the Employment Service Division may, for convenience sake, be divided into substantive and procedural-administrative.

**Principal substantive problems** are:

1. The number of job-seeking people registered at the department is less than that demanded by employers, consequently the Public Welfare Department is unable to provide workers sufficient to satisfy the needs of employers.
2. The demand for labour tends to be rather lumpy while the supply comes in driblets.
3. The conflicts between the workers' interests and those of employers.

**Administrative defects** are:

1. The number of public employment service officers is inadequate to perform the functions and discharge the responsibilities assigned to them. The lack of money may well lead to inefficiency and defects in many administrative areas.

2. Certain procedures are not satisfactory. For example, the "employer relation program" and the search for workers to suit the requirements of employers.

3. Operation procedures in, for instance, selection of applicants and filing of job application and employers' requests are not operated on the basis of a well defined occupation classification system.

4. In 1957 the government for the first time extended the employment service to furnish temporary work opportunities to school children and college students. No additional personnel were provided, hence the work load has had to be divided among the available officers. Beside this problem, there is another one arising from the fact that there are not enough jobs for students. This is complicated by the fact that student working periods are limited to vacation time, thereby presenting a problem to employers who require workers on a more regular basis.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : บริการจัดหางานในหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์
โดย ปรีชา จำปารัตน์ ธ.บ., รป.ม.
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506
(ภาษาไทย 94 หน้า)

# THE MAYOR IN THAI MUNICIPALITY : A CASE STUDY IN ACCORDANCE WITH THE REVOLUTIONARY PROCLAMATION

*by* ***Pongsak Pipatanadeja***

The municipality is a political and administrative institution which plays an active role in the National Development Plan. In order to become a successful institution it is essential that the municipality has an efficient executive in charge of its functions. At present, municipal executives fall into two categories; most are appointed, but some are elected by the people. As it is worthwhile to make comparative studies, the author of this thesis concentrates on comparing the roles of the different types of municipal executives.

This thesis indicates that the Mayor is the most important person in the municipal administration. He assumes the leadership role both in the politics and in the administration of the local government. The Mayor has authority and duties as set forth in the Municipal Act. He prescribes the municipal policies and acts as a chief executive in municipal administration. Aside from the legal authority and duties of the mayor, his success depends to a large extent on his individual personality, capability and leadership. Upon this premise, it is evident that some municipalities function with considerable efficiency while some others are deplorably inefficient. This deficiency is responsible for the slow development of the municipal system in Thailand.

The Revolutionary Government has, therefore, outlined a policy whereby mayors are appointed in order to secure competent and well qualified persons to occupy mayorships. In implementing this policy, the Ministry of Interior appointed 64 deputy governors and district officers to serve as mayors and maintain efficiency in municipal administration. The other 56 municipal governments are headed by elected mayors and councillors.

This study will point out the problems encountered by the mayor as a chief executive and as an administrator, and propose solutions to these problems. It will emphasize the importance of job security for the office of the mayor and the neccessity for greater continuity in administration than in the past. These proposals, it is believed, will result in greater popularity and confidence in the mayorship among the people.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : นายกเทศมนตรีในประเทศไทย :
การศึกษาเฉพาะกรณีการอนุวัตตามคำสั่งคณะปฏิวัติ
โดย ร.ต. พงศ์ศักดิ์ พิพัฒนเดชา
ศศ.บ., ร.บ., รป.ม. (เกียรตินิยม "ดี")
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506
(ภาษาไทย 111 หน้า)

# THE ROLE OF MUNICIPAL ASSEMBLY OF THAILAND IN THE CONTROL OF LOCAL ADMINISTRATION

*by* ***Prathan Kongrithdi***

The present system of Thai municipal government first came into existence in 1933. It has been said that the system imitates the national parliamentary government and that its first and most immediate purpose is to familiarize the Thai people with the parliamentary system of government. The municipal government thus serves as a school of political democratization for parliamentary democracy. All municipal corporations are deemed by law to be composed of the Municipal Assembly and the Municipal Council. Under the current system the Municipal Assembly, as the representative body of the local people and being entirely empowered to perform legislative function and to control executive administration, is of great significance for effective local administration.

This thesis attempts to indicate how the existing role of the Thai Municipal Assembly adversely affects administration by the executive committee, resulting in difficulties and ineffectiveness of the Municipal Council. The study covers the historical evolution of Thai municipal government, the nature and significance of the municipal assembly, the role of the municipal assembly in the enactment of by-laws based upon the power provided in the Municipal Act, its role in municipal financial control and in administrative control over the Municipal Council acting as the executive agency of the municipality, and its role in the present Revolutionary Period. The thesis also explains some of the crucial problems involved in the improvement of local administrative controls by the Assembly.

The author points out four problems that have become the main barriers to the progress of local government and administration in Thailand. First, there is the problem of the decentralization of municipalities. Secondly, the passive character and behavior of the people manifests itself in political apathy, as is shown by the concept of acceptance. This creates problems in in-

itiating and conducting local popular elections. The third problem originates from the legal fact that the Assembly has no ultimate authority. Its decisions are somewhat perfunctory, as they are sometimes influenced by the executive committee as well as by central government. Lastly, the experience, competence, initiative and reasonable use of discretion by the assemblymen themselves is not of uniformly high quality.

Since the Municipal Assembly has a key role in municipal government, it should be dominant, fair and beneficial to local administration. This study on the role of the Municipal Assembly of Thailand in the control of local administration indicates clearly the immediate need for improvement, particularly in the four problem areas which are discussed.

จากวิทยานิพนธ์เรื่อง : *บทบาทของสภาเทศบาลในการควบคุมการบริหาร*
โดย ร.ต. ประทาน คงฤทธิ์ ร.บ., รป.ม.
(เกียรตินิยม "ดี")
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2506
(ภาษาไทย 175 หน้า)

# ปริทรรศน์

# PERISCOPE

## ข่าวทั่วไป

### การรวมมหาวิทยาลัย

ฯ พณ ฯ จอมพล ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้ดำริว่าการที่ในจังหวัดพระนครและธนบุรีมีมหาวิทยาลัยถึง 5 แห่ง และส่วนใหญ่จัดสอนวิชาเฉพาะบางสาขาไม่ถูกต้องตามหลักการจัดมหาวิทยาลัย จึงเห็นเป็นการสมควรที่จะได้มีการปรับปรุงโดยรวมกันเสียให้เหลือมหาวิทยาลัยน้อยแห่งลง แต่มีการสอนกว้างขวางยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการประหยัดในด้านการเงิน และตัวบุคคลผู้สอนและผู้บริหารงาน ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรีได้นำเรื่องนี้เสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2507 คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรพิจารณาในรายละเอียด จึงได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงเพื่อรวมมหาวิทยาลัยขึ้นชุดหนึ่ง โดยมี ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ฯพณ ฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิการบดีของมหาวิทยาลัยทุกแห่ง เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นกรรมการ และเลขาธิการสภาการศึกษาแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

### มหาวิทยาลัยใหม่ 2 แห่ง

เพื่อดำเนินการตามโครงการขยายการศึกษาชั้นมหาวิทยาลัย สภาการศึกษาแห่งชาติได้รับมอบการดำเนินกิจการของมหาวิทยาลัยเชียงใหม่จากกระทรวงศึกษาธิการเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และจะเปิดทำการสอนตั้งแต่ เดือนมิถุนายน 2507 นี้เป็นต้นไป คณะที่จะเปิดใหม่ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่คือ คณะวิทยาศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์ และคณะสังคมศาสตร์ สำหรับคณะสังคมศาสตร์ในชั้นแรกนี้จะเปิดสอนเฉพาะวิชาพาณิชยศาสตร์และการบัญชี การบริหารธุรกิจ เศรษฐศาสตร์และสังคมวิทยา ส่วนหนึ่งของอาจารย์ที่จะทำการสอนในมหาวิทยาลัยใหม่นี้จะได้รับการช่วยเหลือจากต่างประเทศโดยผ่านทางบริติชเคานซิล และมูลนิธิฟูลไบรท์

ในระยะเวลาเดียวกันนี้ สภาการศึกษาแห่งชาติก็จะได้เปิดมหาวิทยาลัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อทำการสอนขึ้นอีกแห่งหนึ่ง ในระยะแรกนี้จะเปิดสอนเพียง 2 คณะก่อนคือ คณะเกษตรศาสตร์และคณะวิศวกรรมศาสตร์ แต่เนื่องจากการก่อสร้างมหาวิทยาลัยยังไม่แล้วเสร็จทันภาคการศึกษา 2507 นี้ จึงจะใช้สถานที่ของสภาการศึกษาแห่งชาติในจังหวัดพระนครไปพลางก่อน

อนึ่ง นับตั้งแต่ปีการศึกษา 2507 นี้เป็นต้นไป สภาการศึกษาแห่งชาติดำริจะขยายยอดจำนวนนักศึกษาที่จะรับเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ แต่ละแห่งเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกประมาณแห่งละ 500 คน เรื่อย ๆ ไปทุกปี

## การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้ใช้มาเป็นเวลานานถึง 10 ปีแล้ว ปรากฏว่าบัดนี้สถานการณ์บ้านเมืองได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเป็นอันมาก จึงทำให้พระราชบัญญัติดังกล่าวขาดความเหมาะสมไปในบางข้อบางประการ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ เสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 2 มกราคม 2507 โดยมีหลักการเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติบางประการเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการได้ผลดียิ่งขึ้น ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สาระสำคัญบางประการของการแก้ไขปรับปรุงได้แก่การเพิ่มอัตราเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นตรีและชั้นเอก เพื่อเป็นการปรับอัตราเงินเดือนให้สูงขึ้นทดแทนการขยายอัตราตำแหน่งเพื่อแก้ไขปัญหาข้าราชการได้รับเงินเดือนเต็มขั้นและอันดับของแต่ละชั้นแล้วไม่มีทางเลื่อนขั้นอันดับเงินเดือน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นยังจะได้ทำการปรับปรุงอัตราเงินเดือนข้าราชการการเมืองเฉพาะตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรีและผู้ช่วย เพื่อให้สอดคล้องกับการเพิ่มอัตราเงินเดือนแก่ข้าราชการชั้นเอก อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 16 มกราคม 2507 สมาชิกได้อภิปรายเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. นี้อย่างมากมาย ยังมีวิธีแก้ไขปรับปรุงหลายประการ ในที่สุดรัฐบาลได้ขอถอนร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวกลับไปพิจารณาปรับปรุงใหม่

## การสำรวจสำมะโนอุตสาหกรรม

หลังจากที่สำนักงานสถิติแห่งชาติ ได้สำรวจและจัดทำสำมะโนเกษตร พ.ศ. 2506 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลสถิติเชิงภาวะมูลฐานทางด้านเกษตรกรรม ซึ่งคาดว่าจะเสร็จสิ้นลงในปี 2507 นั้น งานชิ้นสำคัญในอันดับถัดไปก็คือ การทำสำมะโนอุตสาหกรรม วัตถุประสงค์ของการทำสำมะโนอุตสาหกรรมครั้งนี้ ก็เพื่อจะให้ได้ทราบถึงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของกิจการอุตสาหกรรม เช่นจำนวนโรงงาน ประเภทของการอุตสาหกรรม การใช้แรงงานวัตถุดิบ พลังงานของประเทศ และปริมาณการผลิต ข้อมูลสถิติดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์แก่ทั้งทางราชการและเอกชนอย่างมากในการที่จะเป็นเครื่องมืออันสำคัญเพื่อทราบภาวะของกิจการอุตสาหกรรม ซึ่งรัฐบาลจะใช้เป็นรากฐานในการวางนโยบายพัฒนาอุตสาหกรรมและการพัฒนาแรงงานของประเทศ ส่วนในด้านของเอกชนสำมะโนอุตสาหกรรมนี้ก็ย่อมจะเป็นประโยชน์แก่นักธุรกิจที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในอันที่จะช่วยในการวางแผนการลงทุน และประมาณสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการอุตสาหกรรมของตนได้โดยถูกต้องยิ่งขึ้น การรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำสำมะโนอุตสาหกรรม จะใช้วิธีส่งพนักงานของสำนักงาน ฯ ออกไปทำการสัมภาษณ์เจ้าของโรงงานอุตสาหกรรมทั่วราชอาณาจักรในระหว่างวันที่ 1–30 เมษายน 2507

การจัดทำสำมะโนอุตสาหกรรมนี้ ยังนับได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับการปฏิบัติการตามคำสั่งของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่แจ้งให้หน่วยราชการต่าง ๆ พิจารณาร่วมกับกระทรวงอุตสาหกรรมในการวางโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมขนาดเล็ก และอุตสาหกรรมในครัวเรือนเพื่อเพิ่มรายได้ของประชาชนให้สูงขึ้น การสำรวจอุตสาหกรรมในครัวเรือนตามคำสั่งของ ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรีปรากฏว่ามีผู้ที่ประกอบอาชีพอุตสาหกรรมในครัวเรือนผลิตเครื่องใช้ไม้สอยต่าง ๆ ทั่วประเทศประมาณ 300,000–400,000 คน

## การปรับปรุงกิจการสลากกินแบ่ง

เมื่อวันที่ 10 มกราคม 2507 ได้มีการประชุมพิจารณาเกี่ยวกับการปรับปรุงกิจการสลากกินแบ่ง ณ สำนักงานสลากกินแบ่ง โดยมี ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การประชุมครั้งนี้ได้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการนำเงินสลากกินแบ่งเป็นรายได้เข้างบประมาณแผ่นดิน เมื่อ

ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วได้มอบให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าของเรื่องรับไปพิจารณาศึกษาโดยละเอียด เพื่อกำหนดระเบียบ วิธีการ ตลอดจนการจัดสรรรายได้จากสลากกินแบ่งว่าจะนำเข้างบประมาณแผ่นดินเพียงใด

## การดำเนินนโยบายประหยัด

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายประหยัดของรัฐบาล โดยพยายามตัดทอนรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง ฯ พณ ฯ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการสำรวจวิสาหกิจซึ่งได้แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งของ ฯ พณ ฯ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี โดยมี พ.อ. (พิเศษ) พระยาศรีวิสารวาจา ปลัดบัญชาการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ให้รีบเร่งดำเนินการสำรวจฐานะขององค์การและรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง แล้วขอให้รายงานผลการสำรวจต่อ ฯพณ ฯ นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับการพิจารณายุบเลิกองค์การ บริษัทและวิสาหกิจของรัฐที่ประสบกับการขาดทุน ดำเนินงานไม่เป็นผล ทั้งนี้ ไม่รวมถึงองค์การและบริษัทของรัฐบาลที่มีกิจการเกี่ยวข้องหรือเกื้อกูลแก่โครงการป้องกันประเทศ นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีนโยบายที่จะให้เอกชนทำการค้าโดยเสรี ปราศจากเอกสิทธิหรืออิทธิพลทางการเมืองอีกด้วย

## การประกันสังคม

ร่าง พ.ร.บ. ประกันสังคม พ.ศ. 2500 ซึ่งผ่านการพิจารณาแก้ไขเสร็จแล้วจะได้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่งในเร็ว ๆ นี้นั้น มีสาระสำคัญว่า เงินประกันสังคมในกรณีทั่วไปคือ การเจ็บป่วย คลอดบุตรและตายนั้น จะได้มาจาก 3 ทางด้วยกันคือ จากลูกจ้าง ซึ่งระบุว่าต้องจ่ายเบี้ยประกันสังคมไม่เกิน 2% ของรายได้ต่อเดือน จากนายจ้างซึ่งจะต้องออกเบี้ยประกันไม่เกิน 4% ของรายได้ที่ลูกจ้างได้รับหรืออาจจะน้อยกว่านั้นแล้วแต่ลักษณะของงาน และรัฐบาลจะช่วยออกเบี้ยประกันให้ 2% เท่ากับลูกจ้าง ส่วนเงินสมทบเพื่ออุบัติเหตุ และโรคอันเกิดจากการทำงาน นายจ้างเป็นผู้ออกฝ่ายเดียวไม่เกินร้อยละ 2 ของค่าจ้างของลูกจ้างเป็นรายเดือน โดยคำนึงถึงลักษณะและสภาพของงานว่ามีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุหรือโรคอันเกิดจากการทำงานมากน้อยเพียงใด ร่าง พ.ร.บ. นี้ เมื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้ว จะมีผลบังคับใช้ในเขต

จังหวัดพระนคร–ธนบุรี หรือในจังหวัดที่มีกิจการนายจ้างลูกจ้างมาก และในกิจการต่าง ๆ ที่ใช้ลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป การยกเว้นผู้ที่ไม่เข้าข่ายประกันสังคมก็จะออกเป็นกฤษฎีกา ส่วนผลประโยชน์ของการประกันสังคมที่จะได้รับนั้นก็มีอยู่หลายประการ เช่นในกรณีเจ็บป่วยจะได้รับบริการรักษาพยาบาลฟรี เมื่อหยุดงานไปและขาดรายได้ ทางสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินทดแทนให้ 50% ของรายได้ที่เคยได้รับอยู่ ในกรณีที่ภรรยาของผู้ประกันสังคมคลอดบุตรก็จะได้รับการรักษาพยาบาลฟรี ส่วนในกรณีผู้มีประกันสังคมตายทางสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายเงินให้ 90 เท่าของค่าจ้างรายวันของผู้ตาย (หรือ 3 เท่าของค่าจ้างรายเดือน) กับจ่ายค่าทำศพให้อีก 1,000 บาท ในกรณีเจ็บป่วยหรือประสพอุบัติเหตุเนื่องจากการทำงาน จะได้รับการรักษาพยาบาลฟรี และขณะเดียวกันก็ได้รับค่าชดเชยขณะหยุดงานอีก 60% ของรายได้ที่เคยได้รับอยู่ ถ้าหากว่าการเจ็บป่วยนั้นต้องรักษาเป็นเวลา 6 เดือนไม่หาย ทางการจะจ่ายค่าเลี้ยงดูให้ตลอด ในกรณีที่ประสพอุบัติเหตุตายขณะที่ทำงานหรือตายเพราะการเจ็บป่วยด้วยโรคอันเกิดจากการทำงานจะได้รับค่าชดเชย 900 เท่าของค่าจ้างรายวัน (หรือ 30 เท่าของค่าจ้างรายเดือน) ที่ได้รับ

การช่วยเหลือจากต่างประเทศ

กองทุนพิเศษของสหประชาชาติ ซึ่งเป็นกองทุนที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนการตระเตรียมการลงทุน การสร้างและช่วยเหลือสถาบันในด้านการฝึกอบรมและค้นคว้า ได้อนุมัติเงินช่วยเหลือสำหรับปีนี้ตามโครงการทั้งหมด 48 โครงการ ในจำนวนนี้มีสองโครงการซึ่งเป็นโครงการของประเทศไทยโดยเฉพาะ คือ โครงการเปิดสถาบันทางเทคนิคและค้นคว้า และโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมยางของไทย สำหรับโครงการแรกคือโครงการเปิดสถาบันทางเทคนิคและค้นคว้านั้น กำหนดงบประมาณไว้ประมาณ 61 ล้านบาท โดยกองทุนพิเศษจะอนุมัติเงินให้ 17 ล้านบาท และรัฐบาลไทยจะออกเงินสมทบอีก 44 ล้านบาท ส่วนโครงการหลัง คือ โครงการพัฒนาอุตสาหกรรมยางของไทย ซึ่งจะได้จัดตั้งสำนักงานใหญ่ขึ้นที่สถานียางตำบลคอหงษ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลานั้น ได้รับเงินช่วยเหลือจากกองทุนพิเศษ 18,632,000 บาท และรัฐบาลไทยจะออกเงินสมทบอีกประมาณ 20 ล้านบาท

องค์การ สปอ. ซึ่งมีสำนักงานใหญ่อยู่ในกรุงเทพฯ จะได้เปิดดำเนินงานวิจัยขึ้นอีกแขนงหนึ่ง นอกเหนือไปจากศูนย์วิจัยทางแพทย์ทั่วไปที่มีอยู่แล้ว คือศูนย์วิจัยงานคลินิค งานของศูนย์ใหม่นี้ได้รับความช่วยเหลือจากประเทศสหรัฐอเมริกา จัดส่งนักวิทยาศาสตร์การแพทย์ผู้เชี่ยวชาญจากโรงพยาบาลทหารบกวอลเตอร์รีด มาดำเนินงานวิจัยในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การวิจัยค้นคว้าเรื่องน้ำตาลกลูโคส การพิสูจน์หาอาการซึมซาบของโลหธาตุและวิตามิน อี ในร่างกาย จากอาหารในกรณีเกี่ยวกับโรคไข้เลือดออกที่มีระบาดในประเทศไทย และการวิจัยเรื่องโรคไข้ล่า

รัฐบาลญี่ปุ่นได้ยินยอมขยายเวลาเรื่องความตกลงเกี่ยวกับการสถาปนาศูนย์ฝึกอบรมโทรคมนาคม จังหวัดนนทบุรีออกไปอีก 2 ปี จนถึงวันที่ 23 สิงหาคม 2508 ศูนย์ฝึกอบรมโทรคมนาคมนี้ได้ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2504 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยการฝึกอบรมทั้งในทางปฏิบัติและทฤษฎีแก่วิศวกรและผู้ชำนาญวิชาเฉพาะรุ่นเยาว์ ในการติดตั้งการดำเนินงานและการบำรุงรักษาเครื่องมือเครื่องใช้ในการโทรคมนาคม ตามนัยแห่งข้อตกลงนี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดส่งอุปกรณ์การสอนตลอดจนเครื่องจักรกลต่าง ๆ มาให้แล้วรวมเป็นมูลค่ากว่า 3 ล้านบาท พร้อมทั้งผู้เชี่ยวชาญอีก 8 นาย ตามข้อตกลงขยายระยะเวลานี้ รัฐบาลญี่ปุ่นจะได้ส่งผู้เชี่ยวชาญและอุปกรณ์เพิ่มเติมให้อีกเพื่อให้เหมาะกับการนำหลักสูตรใหม่เข้ามาใช้ในด้านวิทยุโทรทัศน์และวิทยุกระจายเสียง

กรมการข้าว กระทรวงเกษตร จะได้จัดตั้งศูนย์วิจัยอารักขาข้าวขึ้นใน มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ การจัดตั้งศูนย์นี้ได้รับความร่วมมือจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ซึ่งลงทุนสมทบร่วมกับรัฐบาลไทยโดยบริจาคฝ่ายละ 10 ล้านบาท และกำหนดจะใช้ระยะเวลาดำเนินงานภายใน 5 ปี หน้าที่ของศูนย์นี้ ก็คือ ทำการวิจัยเรื่องโรคและศัตรูของข้าวเพื่อหาทางป้องกันและกำจัด นับได้ว่าเป็นศูนย์แรกที่จัดตั้งขึ้นในภาคพื้นเอเชีย

# ข่าวคณะรัฐประศาสนศาสตร์

## อาจารย์ใหม่ของคณะ

ข่าวที่น่ายินดีในรอบระยะเวลาสามเดือนนี้ คือ ข่าวสำเร็จการศึกษาและการกลับมาของ พ.ต. ชินวุช สุนทรสีมะ รัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต (เกียรตินิยม "ดีมาก") พ.ต. ชินวุช ได้รับทุน A.I.D. ตามสัญญาความช่วยเหลือทางวิชาการระหว่างมหาวิทยาลัยอินเดียนาและมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ไปศึกษาวิชาการปกครอง วิชาเศรษฐศาสตร์และการพัฒนาเศรษฐกิจ สำเร็จการศึกษาได้รับปริญญา M.A. (Government) จากมหาวิทยาลัยอินเดียนา และปริญญา Ph.D. จากมหาวิทยาลัยมิชิแกน พ.ต. ชินวุช จะได้โอนสังกัดจากกระทรวงกลาโหมมาประจำทำงานอยู่กับคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ต่อไป

เนื่องจากฝ่ายการฝึกอบรมของคณะยังมีอาจารย์และเจ้าหน้าที่ไม่พอเพียงกับปริมาณงานที่นับจะทวีขึ้นทุกวัน ทางคณะจึงได้พิจารณาเห็นสมควรรับโอน อาจารย์อาชวัน วายวานนท์ หัวหน้ากองวิชาการสังคม กรมประชาสงเคราะห์ อาจารย์พิเศษวิชาการบริหารงานกรรมกรมา ดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำเอก และอาจารย์ พจน์ เพชระบูรณิน หัวหน้าแผนกค้นคว้าและส่งเสริมการสหกรณ์ กรมสหกรณ์ มาดำรงตำแหน่งอาจารย์ประจำโท ฝ่ายการฝึกอบรม พวกเราชาวคณะรัฐประศาสนศาสตร์ขอต้อนรับอาจารย์ผู้มาใหม่ทั้งสามด้วยท่านความยินดียิ่ง

## อาจารย์ไปศึกษาและดูงานในสหรัฐอเมริกา

ข่าวที่น่ายินดีอีกข่าวหนึ่งได้แก่ ข่าวการได้รับทุนองค์การสหประชาชาติของอาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ เพื่อไปดูงานเกี่ยวกับการวางแผนงานและการสอนวิชาพัฒนาการบริหาร และอาจารย์เชวง เรียงสุวรรณ เพื่อไปศึกษาเพิ่มเติมทางสถิติศาสตร์และการวิจัยในประเทศสหรัฐอเมริกา อาจารย์ทั้งสองจะได้ออกเดินทางจากประเทศไทยในเร็ววันนี้

## การบรรยายพิเศษวิชาระเบียบวิธีการวิจัย

อาจารย์ ดร. อมร รักษาสัตย์ อาจารย์ ระพี แก้วเจริญ และอาจารย์ สายัณห์ วัชราชร อาจารย์ผู้บรรยายวิชาระเบียบวิธีการวิจัย ได้เชิญเจ้าหน้าที่อาวุโสของ Coordination Center for South East Asian Studies ได้แก่ Mrs. Kalshoven, Mrs. Jones และ Mr. Sensenig มาบรรยายเกี่ยวกับ

การสัมภาษณ์ (Interview) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิธีการวิจัย ณ ห้องบรรยาย คณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในวันเสาร์ที่ 1 กุมภาพันธ์ 2507 ตั้งแต่ 8.30–17.00 น. ปรากฏว่าเป็นที่พอใจยิ่งแก่บรรดาอาจารย์ นักศึกษาและผู้สนใจที่เข้าฟังจำนวนมาก การบรรยายเกี่ยวกับการวิจัยในหัวข้ออื่น ๆ จะได้จัดให้มีขึ้นเป็นครั้งคราว เพื่อให้นักศึกษาและผู้สนใจได้มีโอกาสและแนวทางที่จะติดตามความก้าวหน้าทางวิชาการแขนงนี้ต่อไป

## การฝึกอบรมข้าราชการ

การร่วมมือของคณะรัฐประศาสนศาสตร์กับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการฝึกอบรมข้าราชการในระยะหลังนี้ พอจะนำมาสรุปได้ดังนี้:–

ร่วมมือกับกระทรวงมหาดไทยในการกำหนดโครงการและดำเนินการสัมมนาพัฒนากรมการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการของจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งกรมการปกครองเป็นเจ้าของเรื่อง โดยได้จัดการสัมมนาพัฒนากรมการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดต่าง ๆ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 7 จังหวัด เสร็จสิ้นไปแล้ว 2 รุ่น มีจำนวนผู้เข้าสัมมนาประมาณ 120 คน ณ ศูนย์พัฒนาการศึกษา ภาคศึกษา 9 จังหวัดอุดรธานี รุ่นที่หนึ่งตั้งแต่วันที่ 11 ถึงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2506 และ รุ่นที่ 2 ตั้งแต่วันที่ 2 ถึงวันที่ 18 ธันวาคม 2506

เนื่องจากจำนวนผู้นำอภิปรายในส่วนภูมิภาคยังไม่เพียงพอ และการที่จะเชิญผู้นำอภิปรายจากส่วนกลางไปนำอภิปรายแต่ฝ่ายเดียว อาจจะไม่สะดวกเนื่องจากต้องมีภาระราชการประจำอยู่แล้ว อีกประการหนึ่งผู้นำอภิปรายจากส่วนกลางอาจจะไม่มีประสพการณ์เกี่ยวกับปัญหาเฉพาะท้องถิ่นพอเพียง ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับสัมมนาพัฒนากรมการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดรุ่นต่อ ๆ ไป รวมทั้งการฝึกอบรมหัวหน้าส่วนราชการระดับอำเภอตามโครงการพัฒนาข้าราชการในสี่จังหวัดภาคใต้ กรมการปกครองจึงได้ติดต่อขอความช่วยเหลือจากคณะรัฐประศาสนศาสตร์ จัดให้มีการฝึกอบรมครูผู้ฝึกเป็นจำนวน 12 คนขึ้น ในระหว่างวันที่ 6 ถึงวันที่ 17 มกราคม 2507 ผู้เข้ารับการอบรมเป็นครูผู้ฝึกนี้จะได้เข้าร่วมในการดำเนินการสัมมนาพัฒนากรมการจังหวัด และหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดรุ่นที่ 3 และรุ่นที่ 4 ซึ่งจะจัดให้มีขึ้น

ในระหว่างวันที่ 20 มกราคม ถึงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2507 และวันที่ 10 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2507 ตามลำดับ ณ ศูนย์พัฒนาการศึกษา ภาคศึกษา 2 จังหวัดยะลา โดยมีกรมการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัด ยะลา นราธิวาส สตูล และปัตตานี เข้าร่วมสัมมนาประมาณรุ่นละ 60 คน

ในการสัมมนาพัฒนากรมการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดนี้ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้จัดส่งอาจารย์ไปร่วมนำอภิปรายด้วยดังต่อไปนี้คือ ศาสตราจารย์ ดร. มาลัย หุวะนันทน์ และอาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ ดำเนินการประชุมแบบซินดิเกท อาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร นำอภิปราย "เรื่องการวางแผนงาน" อาจารย์ กริช เกตุแก้ว นำอภิปราย "เรื่องมนุษยสัมพันธ์" และ "เรื่องหลักและวิธีการฝึกอบรม" และอาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ นำอภิปราย "เรื่องศิลปการเกลี้ยกล่อม"

กรมที่ดินได้จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานที่ดินอำเภอทั่วราชอาณาจักรขึ้น โดยแบ่งการฝึกอบรมออกเป็น 9 รุ่น ๆ ละประมาณ 60 คน โดยมีระยะเวลาฝึกการอบรมรุ่นละ 2 สัปดาห์ ณ ห้องประชุมกรมที่ดิน ในการฝึกอบรมนี้ กรมที่ดินได้จัดให้มีการบรรยายวิชา "มนุษยสัมพันธ์" รวมอยู่ด้วยในการฝึกอบรมทุกรุ่น กรมที่ดินจึงได้เชิญอาจารย์ กริช เกตุแก้ว ไปเป็นผู้บรรยายในหัวข้อวิชานี้ การฝึกอบรมนี้ได้เริ่มขึ้นในต้นเดือนพฤศจิกายน 2506 จนถึงสิ้นเดือนมกราคม 2507 นี้ รวม 3 รุ่น มีผู้เข้ารับการอบรมประมาณ 180 คน

ในระหว่างวันที่ 11–21 พฤศจิกายน 2506 การไฟฟ้านครหลวงได้ขอให้คณะรัฐประศาสนศาสตร์จัดการฝึกอบรมวิชางานสารบรรณ สำหรับพนักงานของการไฟฟ้า จำนวน 24 คน ณ ห้องสัมมนาของฝ่ายการฝึกอบรมข้าราชการ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ โดยมี อาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ เป็นผู้ดำเนินการ

สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้จัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาลระดับหัวหน้าแผนกรุ่นที่ 2 ของเทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครธนบุรี จำนวนรวม 30 คนขึ้นในระหว่างวันที่ 25 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 18 ธันวาคม 2506 ณ ห้องสัมมนาฝ่ายการฝึกอบรมข้าราช

การคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ในการนี้ สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้เชิญอาจารย์ของคณะรัฐประศาสนศาสตร์ไปเป็นผู้บรรยายและนำอภิปรายในหัวข้อวิชาต่าง ๆ ได้แก่ อาจารย์ ปถมชาญสรรค์ "เรื่องการสำรวจปัญหาและการอภิปรายกลุ่มเพื่อแก้ปัญหา" อาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร "เรื่องการประสานงาน" อาจารย์ ขวัช ฉัตรเนตร "เรื่องการสั่งงาน" อาจารย์ ดร. อาษา เมฆสวรรค์ "เรื่องการมอบอำนาจหน้าที่" และอาจารย์ กริช เกตุแก้ว "เรื่องการควบคุมงาน" "การพัฒนาตัวบุคคล" และ "มนุษยสัมพันธ์"

ในระหว่างวันที่ 12 ถึงวันที่ 27 ธันวาคม 2506 กรมไปรษณีย์โทรเลขได้จัดให้มีการฝึกอบรมข้าราชการชั้นเอก ตำแหน่งไปรษณีย์โทรเลขเขตทั่วราชอาณาจักร จำนวน 15 คนขึ้น ณ ศูนย์ฝึกอบรมกรมไปรษณีย์โทรเลข คณะรัฐประศาสนศาสตร์ได้ให้ความช่วยเหลือโดยส่งอาจารย์ประจำคณะรวม 5 ท่าน ไปร่วมในการฝึกอบรมและนำอภิปรายในหัวข้อวิชาต่าง ๆ คือ อาจารย์ ดร. ชุบ กาญจนประกร "เรื่องการมอบอำนาจหน้าที่" อาจารย์ ปถม ชาญสรรค์ "เรื่องการประชุมกลุ่มแบบซินดิเกท" อาจารย์ ขวัช ฉัตรเนตร "เรื่องการวินิจฉัยสั่งการ" และอาจารย์ มัลลี เวชชาชีวะ "เรื่องภาวะสร้างสรรค์"

# บทบรรณาธิการ

# EDITORIAL

## ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์: ผลงานและลักษณะผู้นำ

อสัญกรรมของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นับเป็นครั้งแรกตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศ เมื่อ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ที่ประเทศชาติต้องสูญเสียหัวหน้าคณะรัฐบาลในขณะที่กำลังดำรงอยู่ในตำแหน่ง อสัญกรรมของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในยามที่ประเทศชาติต้องการผู้นำเพื่อแก้ปัญหาฉุกเฉินนานาประการนี้ ยิ่งก่อให้เกิดความเศร้าสลดและอาลัยขึ้นในวงการเมืองและการบริหารของประเทศมากอย่างสุดพรรณนา

โดยที่ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลและมีความรับผิดชอบสูงสุดในการบริหารราชการของประเทศ **วารสารรัฐประศาสนศาสตร์** ซึ่งเป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานของประเทศจึงใคร่ขอแสดงคารวะแด่ดวงวิญญาณของ ฯพณฯ ด้วยการเสนอบทบรรณาธิการซึ่งจะพยายามสรุปผลงานในประการสำคัญ ๆ และลักษณะผู้นำของ ฯพณฯ เท่าที่ปรากฏประจักษ์ชัดในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ เพื่อเป็นอนุสรณ์แด่ ฯพณฯ ผู้ล่วงลับไปแล้ว และเป็นแนวทางของการศึกษาของนักบริหารต่อ ๆ ไป

บทบรรณาธิการนี้มิได้มีความประสงค์ที่จะมุ่งชี้ให้เห็นผลดีหรือผลร้ายของผลงานหรือลักษณะผู้นำแต่ละอย่าง หากแต่มุ่งจะประมวลเสนอผลงานและลักษณะผู้นำของ ฯพณฯ ที่สำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับงานของชาติเป็นส่วนรวมในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงกิจกรรมที่มีลักษณะเป็นราชการและส่วนตัวซึ่งกระทำไปก่อนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หากท่านผู้อ่านพิจารณาเห็นว่าผลงานของ ฯพณฯ เป็นคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนชาวไทย จะน้อมรำลึกด้วยกุศลจิตและร่วมอนุโมทนาเพื่อให้ดวงวิญญาณของ ฯพณฯ ไปสถิตย์ ณ สัมปรายภพแดนสวรรค์แล้ว กองบรรณาธิการจะถือเป็นพระคุณที่ท่านผู้อ่านได้มีส่วนช่วยวารสาร ฯ นี้และทางราชการในการบำเพ็ญกุศลกรรมเพื่ออุทิศแด่ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรี

การประมวลเสนอความคิดเห็นในรูปของบทบรรณาธิการนี้ แม้จะกระทำในนามของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียวก็ตาม ก็ใคร่ขอเรียนว่า เป็นผลอันเกิดจากคณาจารย์และนักศึกษาในคณะรัฐประศาสนศาสตร์หลายท่าน ผู้เขียนจึงใคร่ขอขอบพระคุณผู้ที่มีส่วนในการช่วยเสนอแนะอันเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาวิเคราะห์ทางวิชาการไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

1. ผลงานของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

ในระหว่างที่ ฯพณฯ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่นี้ นับได้ว่าเป็นระยะเวลาที่มีเหตุการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศมาคุกคามต่อความมั่นคง เสถียรภาพ ความเจริญก้าวหน้าและผาสุกมั่งคั่งของประชาชาติไทยเป็นอย่างมากและรุนแรงกว่าระยะอื่น ๆ ซึ่ง ฯพณฯ ก็ได้จัดดำเนินการไปในเรื่องต่าง ๆ หลายร้อยหลายพันเรื่องสุดที่จะนำมาพรรณนาไว้ในที่นี้ได้ครบถ้วน ทั้งยากแก่การจะจัดแยกประเภทได้สะดวก เพราะงานเรื่องหนึ่ง ๆ อาจมุ่งต่อผลหลายทาง ฉะนั้นจึงจะต้องเรียนขออภัยหากมิได้นำผลงานบางเรื่องมากล่าว หรือมิได้จัดประเภทไว้ให้ถูกต้อง ผู้เขียนจะขอจำแนกผลงานของ ฯพณฯ ไว้เพียง 4 ประเภท ดังจะได้กล่าวรายละเอียดตามลำดับไป

*(1) การรักษาเสถียรภาพภายในประเทศ* สาเหตุสำคัญที่บังคับให้ ฯพณฯ ได้นำคณะทหารและพลเรือนเข้าทำการปฏิวัติตั้งรัฐบาลขึ้นใหม่นั้น ก็คือความยุ่งยากอลหม่านในการปกครองประเทศ การคุกคามและบ่อนทำลายของผู้นิยมลัทธิคอมมิวนิสต์ การที่คณะบุคคลต่าง ๆ กระทำการคุกคามต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจนความไม่มั่นคงในทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้อาจนับเนื่องว่าเป็นปัญหาที่เกี่ยวแก่เสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รัฐบาลคณะปฏิวัติของ ฯพณฯ ก็ได้พยายามเร่งรัดแก้ไขสถานการณ์ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่สำคัญ ๆ และยังคงอยู่ในความทรงจำของประชาชนทั่วไปก็คือ การปราบปรามอันขจัดอย่างเด็ดขาดจนทุเลาเบาบางลงไปมาก มีประชาชนบางท่านกล่าวว่าเป็นผลงานดีเด่นที่สุดของรัฐบาลคณะปฏิวัติ เพราะแต่ก่อน "คนดี" ส่วนมากจะมิอาจเดินไปมาในยามวิกาลได้โดยปลอดภัย หรือแม้แต่จะอยู่ในบ้านเรือนของตนแล้วก็ยังไม่ปลอดภัยเสมอไป นอกจากการปราบปรามอันขจัดแล้ว รัฐบาลก็ได้พยายามปราบปรามโจรผู้ร้ายสามัญให้เบาบางลงไป

ด้วย เพราะโจรผู้ร้ายที่ถูกจับได้จะได้รับการลงโทษสถานหนักเพราะเป็นระยะที่อยู่ในระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึก

สิ่งที่คุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างมากอย่างหนึ่งคือ อัคคีภัย ซึ่ง ฯพณฯ ก็ได้พยายามเร่งรัดปราบปรามการวางเพลิงอย่างเข้มงวดกวดขัน เช่นการไปควบคุมดำเนินการดับเพลิงด้วยตนเอง และหากเป็นการวางเพลิงก็ดำเนินการจับกุมสอบสวนและลงโทษอย่างเฉียบขาดโดยฉับพลันอีกด้วย เป็นผลให้อัคคีภัยลดลงไปอย่างมากมายเห็นได้ชัด

พวกคอมมิวนิสต์ที่มุ่งหวังบ่อนทำลายสถาบันการเมือง พระมหากษัตริย์ ศาสนา และสังคมด้วยวิธีการต่าง ๆ ทั้งเปิดเผยและลับ ทั้งรุนแรงและอย่างเงียบ ๆ ซึ่งเป็นมหันตภัยของประเทศ ฯพณฯ ก็ได้ดำเนินการปราบปรามโดยเด็ดขาดเช่นเดียวกับพวกนักวางเพลิง ทำให้ลดอันตรายลงไปได้มาก การติดยาเสพติด โดยเฉพาะฝิ่นนับว่าเป็นอันตรายต่อสุขภาพพลานามัยและจิตใจของประชาชนจำนวนมาก ฯพณฯ ก็ได้ตัดสินใจให้เด็ดการสูบฝิ่นเด็ดขาด นับว่าเป็นงานที่หนักและยากยิ่งอยู่มาก แต่ก็นับว่าได้กระทำไปเป็นผลสำเร็จงดงามมาก

ผลงานสำคัญในด้านสร้างเสริมเสถียรภาพภายในประเทศที่ตรึงตราประทับใจมหาชนชาวไทยเป็นอย่างยิ่งก็คือ การเทอดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ในการนี้นอกจากจะเป็นการแสดงออกซึ่งความจงรักภักดีต่อพระมหากรุณาธิคุณเป็นการส่วนตัวของ ฯพณฯ แล้ว ก็นับว่าเป็นนโยบายการเมืองที่สำคัญยิ่งเพราะสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันสูงสุด เป็นมิ่งขวัญของชาติไทยมาแต่บุราณกาล การส่งเสริมสถาบันนี้จึงเป็นทั้งเชิดชูองค์พระประมุขและยังช่วยสร้างสรรค์ความสามัคคีของคนในชาติได้เป็นอย่างเอกด้วย นอกจากนี้ยังอาจพิจารณาไปได้ถึงการเสริมสร้างเกียรติภูมิของประเทศชาติในวงการเมืองระหว่างประเทศได้อีกโสดหนึ่งด้วย เพราะการที่องค์พระประมุขได้เสด็จไปเยือนมิตรกับนานาประเทศทั่วโลก และรัฐบาลได้จัดการต้อนรับราชอาคันตุกะอย่างเข้มแข็งนั้น ย่อมเป็นการสร้างมิตรให้แก่ประเทศไทยโดยตรง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการธำรงรักษาเอกราชของราชอาณาจักรและความเห็นอกเห็นใจจากมิตรประเทศในความปลอดภัยและเจริญก้าวหน้าของชาติไทยได้เป็นอย่างดี

*(๒) การเสริมสร้างสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ* อันเป็นการสร้างเสถียรภาพในทางการเมืองระหว่างประเทศนั้น นอกจากจะได้จัดการเจริญสัมพันธไมตรีโดยตรงดังกล่าวข้าง

ต้นแล้ว รัฐบาลของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ก็สามารถสร้างความไว้วางใจให้เกิดขึ้นได้จากบรรดาพันธมิตรสำคัญ ๆ ของประเทศไทย เป็นเหตุให้ได้รับความสนับสนุนทางการเมือง เศรษฐกิจ และทหารด้วยดีตลอดเวลา ดังจะเห็นได้จากครั้งที่มีเหตุการณ์ชายแดนประเทศลาว ก็มีพันธมิตรส่งกำลังมาร่วมรักษาสถานการณ์ไว้ได้ นอกจากนี้ยังได้เสริมสร้างความสัมพันธ์อันใกล้ชิดสนิทสนมกับเพื่อนบ้านเรือนเคียงได้ทุกประเทศเว้นแต่เขมรประเทศเดียว ทำให้เกิดสันติภาพในภูมิภาคนี้ของโลก และยังให้ได้รับเกียรติได้รับความไว้วางใจเป็นอย่างสูงจากมิตรประเทศด้วยการให้ประเทศไทยช่วยแก้ไขความตึงเครียดระหว่างกันให้ด้วย

สำหรับประเทศเขมรซึ่งได้ตัดสัมพันธภาพกับไทยไปแล้วนั้น รัฐบาลของ ฯพณฯ ก็ได้พยายามดำเนินการไปในทางที่จะรักษาเกียรติภูมิของประเทศ มิได้ประพฤติการใดอันมิบังควร เมื่อมีกรณีพิพาทดินแดนเขาพระวิหาร ประเทศไทยก็ได้ยอมรับคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แม้ว่าจะเป็นการขมขื่นอักเพียงใด ฯพณฯ ก็ได้ชักนำให้ประชาชาติไทยเลือกเอาข้างเกียรติยศไว้ยิ่งกว่าจะเลือกวิถีทางอื่น

ผลงานที่จัดได้ว่าเป็นชิ้นโบว์แดงของ ฯพณฯ เกือบจะเรียกว่าโดยลำพังก็คือ กรณีเงินเย็นพิเศษ ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นมีความผูกพันไว้กับรัฐบาลไทยตั้งแต่ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 และเป็นกรณีเรื้อรังมาช้านานมิอาจตกลงกันได้ ฯพณฯ ก็ได้ดำเนินการเจรจา จนรัฐบาลญี่ปุ่นยอมรับชดใช้ให้จนเป็นที่พอใจแก่ฝ่ายไทย ทำให้ได้เงินมาทนุบำรุงประเทศเพิ่มขึ้น

*(๕) การพัฒนาประเทศ* รัฐบาลของคณะปฏิวัติภายใต้การนำของ ฯพณฯ นี้มีเจตนามุ่งหมายอันสำคัญที่สุดในการที่จะพัฒนาประเทศ จนถึงกับให้เรียกว่าเป็นรัฐบาลของยุคพัฒนาของสมัยพัฒนาซึ่งหากจะวิเคราะห์ดูด้วยกุศลเจตนาแล้ว ทุกท่านก็คงจะเห็นพ้องต้องกันว่า ฯพณฯ ได้พยายามจัดการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ สมดังวจีกรรมที่ได้ให้ไว้ในที่และโอกาสต่าง ๆ กัน โดยเหตุที่การพัฒนาประเทศนี้เป็นจุดมุ่งหมายที่กว้างขวางและยาวไกล ครอบคลุมถึงกิจกรรมแทบทุกอย่างจึงจะขอกล่าวแต่ในส่วนสำคัญ ๆ เท่านั้น กล่าวคือในระยะต้นก่อนที่จะดำเนินการอื่นใด ฯพณฯ ก็ได้กำหนดโยบายให้ "รวบรวมผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาการต่าง ๆ มาช่วยงานของชาติ" อันเป็นผลให้บุคคลผู้มีความรู้ความสามารถต่าง ๆ เหล่านั้นมารวมกันก่อตั้งเป็นคณะบุคคล เข้าช่วยกันทำงานพัฒนาประเทศตั้งแต่ระดับคณะรัฐมนตรี รัฐสภา สภาต่าง ๆ ตลอดจนคณะ

กรรมการต่าง ๆ ประจักษ์พยานของนโยบายนี้จะสังเกตเห็นได้ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีลงไป กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีชุดรัฐบาลของคณะปฏิวัตินี้มีข้าราชการทหารปนอยู่เพียงไม่กี่คน ส่วนใหญ่มาจากข้าราชการพลเรือนซึ่งปรากฏชื่อเสียงดีเด่นว่าเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในงานแขนงนั้น ๆ สภาต่าง ๆ ก็เช่นกัน เช่น สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ก็ตั้งขึ้นมาในระยะนี้เพื่อจะได้ช่วยกันหาลู่ทางพัฒนาประเทศ

ขั้นต่อไปก็ได้ลงมือดำเนินการเร่งรัดให้ทำแผนการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติขึ้นเป็น 2 ระยะ คือ พ.ศ. 2504–2506–2509 นับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีแผนการละเอียดในการพัฒนาประเทศขึ้น ในขั้นต่อมาก็ได้แยกทำแผนพัฒนาของแต่ละภาคขึ้นด้วย นอกจากจะทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแล้วก็ยังได้วางแผนทางการเมืองเพื่อวางรูปการปกครองเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่ประเทศไทยด้วยการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นหลักในการปกครองประเทศสืบไปในอนาคตด้วย

พร้อมกันนั้นเอง รัฐบาลก็เร่งเผยแพร่แนวนโยบายในการพัฒนาดังกล่าวให้ประชาชนทราบเพื่อจะได้ช่วยกันดำเนินงานให้บรรลุผลสมตามความมุ่งหมาย การเผยแพร่นโยบายนี้รัฐบาลได้ตั้งใจทำเป็นพิเศษ โดยการตั้งคำขวัญออกประกาศทางโทรทัศน์ วิทยุ หนังสือพิมพ์ ตลอดจนแผ่นป้ายโฆษณาต่าง ๆ เมื่อมีการประชุม การปราศรัยต่าง ๆ ของบุคคลสำคัญ ๆ ในวงการรัฐบาลโดยเฉพาะตัว ๆ พณฯ จอมพลเอง จะปรากฏถ้อยคำชักจูงใจให้เร่งทำงานพัฒนาทั้งสิ้น การเผยแพร่แนวนโยบายดังกล่าวเป็นผลให้คนไทยทั้งชาติเกิดกำลังใจ เกิดความตื่นตัว ความกระตือรือร้นเป็นพิเศษต่างกว่าในยุคใดสมัยใดทั้งสิ้น นับว่าเป็นผลงานชิ้นเด่นอย่างหนึ่งที่มุ่งเน้นให้ประชาชาติตื่นตัวเห็นความสำคัญในการสร้างสรรค์ประเทศ

เมื่อได้รวบรวมผู้คน วางแผน และเสริมสร้างประชามติแล้ว รัฐบาลของ ๆ พณฯ ก็ได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุผลตามแผนต่าง ๆ เหล่านั้น เท่าที่ประชาชนทั่วไปได้รู้เห็นเป็นที่สุดตาก็มีหลายประการ เช่น การสร้างเขื่อนต่าง ๆ การก่อสร้างการพลังงาน การสร้างถนนและทางหลวง การปรับปรุงการไฟฟ้า ประปา ทั้งในกรุงเทพฯ และในต่างจังหวัด การสร้างโรงงานต่าง ๆ การชักจูงการลงทุนและการอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ การส่งเสริมอาชีพและการเพิ่มผลผลิตในประเทศ การกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน การเร่งรัดการเก็บภาษีอากรเพื่อหาเงิน

มาบำรุงประเทศ การส่งเสริมการศึกษาการสาธารณสุขขนานใหญ่ การรักษาความสะอาดเรียบร้อยและความมีระเบียบของบ้านเมือง การริเริ่มและส่งเสริมงานพัฒนาชุมชน ตลอดจนการสร้างความเจริญในท้องถิ่นกันดารด้วยการตั้งหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ เหล่านี้เป็นต้น งานต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นนี้และงานอื่น ๆ อีกมากมาย เป็นงานซึ่ง ฯพณฯ ได้ให้ความสนใจเป็นพิเศษด้วยกันทั้งนั้น ดังจะเห็นได้ว่า ฯพณฯ ออกตรวจตราการก่อสร้าง การซ่อมแซมถนน หรือท่อน้ำ การออกตรวจหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่และการฟังรายงานของหน่วยต่าง ๆ ทุกวันด้วยตนเองทั้งสิ้น การตรากตรำทำงานหนักหามรุ่งหามค่ำเองที่เข้าใจว่าเป็นสาเหตุแห่งอสัญกรรมของ ฯพณฯ

*(๔) การปรับปรุงการบริหาร* งานสำคัญอีกประเภทหนึ่งซึ่ง ฯพณฯ ได้มีส่วนโดยตรงก็คือ การปรับปรุงการบริหารของประเทศด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่สำคัญคือ การปรับปรุงสำนักนายกรัฐมนตรี ด้วยความมุ่งหมายจะให้เป็นสถาบันกลางไปร่วมประสาน (integrate) การวางแนวนโยบายและการควบคุมการปฏิบัติราชการไว้ในหน่วยใกล้ชิดกับ ฯพณฯ โดยการตั้งปลัดบัญชาการ คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี ตั้งสำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี สำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี โอนมหาวิทยาลัยทั้ง ๕ แห่งและหน่วยงานอื่นมาไว้ในสำนักนายก ฯ และตั้งสำนักงานใหม่ ๆ ขึ้นอีกมาก ที่สำคัญก็คือ การตั้งสำนักงบประมาณ สำนักงาน ก.ต.ภ. นอกจากนี้ก็มีการขยายและปรับปรุงหน่วยงานเดิม เช่น สำนักงานสถิติแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ

การปรับปรุงการบริหารที่เป็นงานริเริ่มอีกอย่างหนึ่ง คือ การตั้งกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ โดยการรวมหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับงานพัฒนาโดยตรงมาไว้ในที่เดียวกัน นับว่าเป็นแนวความคิดใหม่ซึ่งประเทศไทยไม่เคยทำมาก่อนและแม้ในต่างประเทศเองก็เป็นของใหม่อยู่มาก

นอกจากจะจัดตั้งและยุบหน่วยงานต่าง ๆ แล้ว ก็ยังมีการตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นเพื่อปรับปรุงการบริหารราชการอีกด้วย เช่น การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาระเบียบบริหาร คณะกรรมการพัฒนาการชุมชนแห่งชาติ ฯลฯ

จะเห็นได้ว่าภายในระยะเวลา 5–6 ปีนี้ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ได้สามารถผลิตผลงาน

สำคัญมาได้มากมายหลายชนิดหลายประเภท เป็นผลให้ประเทศชาติมีความมั่นคง เสถียรภาพอันดีทั้งทางการเมืองเศรษฐกิจและสังคม เป็นโอกาสให้ชาวไทยสามารถดำรงตนอยู่ด้วยความสงบปลอดภัย และเจริญก้าวหน้าไปอย่างไม่หยุดยั้ง ตั้งแต่เมื่อ ฯพณฯ เริ่มเข้ารับตำแหน่งจนถึงแก่อสัญกรรมไปแล้ว

## 2. ลักษณะผู้นำของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์

วารสารนี้ได้เคยเสนอหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับลักษณะผู้นำ หรือประมุขศิลป์มาบ้างแล้ว รวมทั้งลักษณะผู้นำของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็เคยรวบรวมนำมาเสนอแล้วในบทความของ ดร.ชุบ กาญจนประกร ในบทบรรณาธิการนี้จึงเป็นเพียงเสนอทัศนะอีกแนวหนึ่ง โดยจะจำแนกลักษณะผู้นำของ ฯพณฯ ออกเป็นลักษณะส่วนตัว ลักษณะที่ปรากฏต่อเพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาและลักษณะการเสริมสร้างภาวะผู้นำ ตามลำดับดังต่อไปนี้

*(1) ลักษณะส่วนตัว* ฯพณฯ เป็นนายทหารอาชีพมาก่อนเข้ารับตำแหน่งทางการเมือง จึงเคยมีชีวิตคลุกคลีกลับหมู่ทหารมาเป็นเวลาช้านาน และเป็นที่ปรากฏแก่เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาว่าเป็นนายทหารที่มีลักษณะผู้นำดีเด่นเฉพาะตัวอยู่แล้วจนได้รับพระราชทานยศเป็นจอมพล ครั้นเมื่อมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ลักษณะพิเศษเฉพาะตัวจึงยิ่งเห็นเด่นชัดขึ้น เพราะนอกจากจะมีลักษณะผู้นำตามธรรมชาติอยู่แล้วยังได้รับความเกื้อหนุนจากการเป็นผู้นำตามทางกฎหมายอีกด้วย ลักษณะผู้นำส่วนตัวที่เด่นชัดนักอประไปด้วยลักษณะทั้งภายนอกและภายใน คุณลักษณะผู้นำภายนอกซึ่งผู้ที่ได้เคยพบปะหรือได้ยินได้ฟังจะพบว่า ฯพณฯ เป็นบุคคลที่มีขนาดรูปร่างแม้จะค่อนข้างหนักก็ไม่อ้วนจนเกินไปหรือเตี้ยไป นับว่าเป็นรูปร่างลักษณะที่ดึงดูดความเลื่อมใสศรัทธาได้ไว้ก่อนแล้ว แต่คุณลักษณะที่ได้รับการกล่าวขวัญทั่วไปคือลักษณะของน้ำเสียงที่แสดงออกมาซึ่งความเด็ดขาด ความมั่นคง ความมั่นใจตนเอง และสามารถชักจูงจิตใจผู้ฟังได้เป็นอย่างดีเยี่ยมกว่านักการเมืองผู้ใดในยุคปัจจุบัน

ส่วนคุณลักษณะภายใน หรือน้ำใจ ซึ่งเป็นสิ่งที่รู้กันได้ยากยิ่งนั้น ฯพณฯ ก็สามารถสร้างความรู้สึกกันทั่วไปจนเป็น public image ว่า ฯพณฯ เป็นคนเด็ดขาด กล้าตัดสินใจ กล้ารับผิดชอบ จึงเป็นคุณลักษณะที่ไม่เหมือนกันทีเดียวนัก เพราะอาจมีบางท่านที่เด็ดขาด แต่ไม่กล้าตัดสินใจหรือไม่กล้ารับผิดชอบในผลของการกระทำอันเนื่องจากการตัดสินใจของตนเอง นอก

จากนี้ ฯพณฯ ยังก่อให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นคนเข้มแข็ง อดทน ขยันขันแข็งและใจแข็ง ซึ่งอาจจะยืนยันได้จากที่ท่านหมั่นตรวจตราปฏิบัติราชการหามรุ่งหามค่ำ แม้จะมีสุขภาพไม่สมบูรณ์ ก็แข็งใจอดทนปฏิบัติภารกิจไปได้มากมายกว่าคนสุขภาพดีจำนวนมากด้วยซ้ำไป ลักษณะเด่นอีกอย่างหนึ่งที่ปรากฏแก่ผู้ใกล้ชิดคือ ความถี่ถ้วน โดยเฉพาะ ฯพณฯ สนใจต่อรายละเอียดและมักจะจำเหตุการณ์หรือคำสั่งการได้แม่นยำ เฉพาะอย่างยิ่งเรื่องเกี่ยวกับการเงินของรัฐบาล

(๒) *ลักษณะที่ปรากฏแก่เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา* นั้น แม้ว่า ฯ พณ ฯ จะมีตำแหน่งสูงสุดทั้งทางฝ่ายบริหาร ฝ่ายทหารและการเมืองก็ตาม แต่ ฯพณฯ ก็ได้ให้ความคุ้นเคยต่อมิตรสหายเพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นไปตามปกติวิสัยไม่ปรากฏอาการผิดแผกจากกาลก่อนแต่อย่างใด จนเป็นที่ปรากฏกันในวงการผู้มีโอกาสใกล้ชิดว่า ฯพณฯ วางตัวเป็นกันเอง ไม่ถือยศศักดิ์อรรถฐาน จนออกจะติดลักษณะเป็นสามัญ อย่างที่เรียกว่า folksy ด้วยซ้ำไป ฯพณฯ ไม่ใคร่ชอบพิธีรีตองในทำนองส่งเสริมบารมีส่วนตัว ดังจะเห็นได้ว่าพยายามหลบหลีกพิธีการส่วนตัวเสมอ ๆ

ข้อที่เป็นประโยชน์ต่อการเป็นผู้นำของท่านอยู่มากก็คือ ความเอาใจใส่ในทุกข์สุขของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ว่าจะยศชั้นใดเป็นนิตย์ ส่วนคุณลักษณะในการทำงานนั้น ฯ พณ ฯ ชอบให้เกียรติต่อผู้ร่วมงานใต้บังคับบัญชาด้วยการมอบความไว้วางใจในการปฏิบัติงานให้เป็นอย่างมาก แต่ขอให้ช่วยกันพิจารณาสังเกตว่าถึงแม้ว่า ฯพณ ฯ จะได้ให้ความไว้วางใจอย่างยิ่งยวด ฯ พณ ฯ ก็ยังมีกลเม็ดที่จะเข้าควบคุมงานต่าง ๆ โดยใกล้ชิด ซึ่งทำให้ได้ผลงานมากโดยไม่ก่อให้เกิดความรู้สึกแก่ผู้ถูกควบคุมว่า ตนไม่ได้รับความไว้วางใจ กลเม็ดเหล่านี้หากพิเคราะห์ดูจะเห็นได้ว่า ได้แก่การกระทำที่ทำให้ปรากฏว่า ฯ พณ ฯ สนใจในงานต่าง ๆ ที่มอบหมายไปให้ทำเป็นพิเศษ จึงพยายามไปหมั่นตรวจดูผลงาน ความก้าวหน้า และความเรียบร้อยของงานเสมอ ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานในบริเวณเนครหลวงหรือในชนบทกันดาร และด้วยการสร้างบรรยากาศว่าบรรดางานต่าง ๆ ที่มอบหมายให้ไปทำนั้น ฯ พณ ฯ จะติดตามมาดูผลได้มิคราวใดก็คราวหนึ่ง เป็นผลให้ผู้ปฏิบัติต้องพยายามทำอย่างดีที่สุดอยู่เสมอ ในขณะเดียวกันก็พึงใจว่า ฯพณฯ สนใจมาก

วิธีการอีกอย่างหนึ่งที่ ฯพณฯ นำมาใช้แก่บรรดาเพื่อนร่วมงานผู้ใกล้ชิดเป็นพิเศษก็ด้วยการพยายามให้คุณความดีปรากฏแก่ผู้ปฏิบัติการงานได้ผลดีเด่น หรือมีลักษณะการงานใกล้ชิดด้วยการมอบเครื่องหมายแหนบติดเสื้อให้เป็นการตอบแทนเกียรติคุณเป็นส่วนตัว นอกเหนือไปจากการได้รับการพิจารณาความดีความชอบในทางราชการเป็นพิเศษแล้ว ปรากฏว่าผู้ได้รับแหนบนั้นจะประดับไว้ด้วยความภาคภูมิใจ จึงนับได้ว่าเป็นวิธีการผูกใจเพื่อนร่วมงานและผู้ใกล้ชิดได้อย่างดีวิธีหนึ่ง

(๘) *ลักษณะการเสริมสร้างภาวะผู้นำ* ตามนัยในข้อนี้หมายถึงว่านอกจาก ฯพณฯ จะเป็นผู้อุดมไปด้วยคุณสมบัติการเป็นผู้นำอยู่ในตัว และมีการปฏิบัติที่ปรากฏแก่เพื่อนร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ฯพณฯ ก็มีความสนใจในการที่จะประพฤติปฏิบัติไปในทำนองที่จะช่วยส่งเสริมเชิดชูฐานะการเป็นผู้นำของ ฯพณฯ ให้สูงเด่นยิ่งขึ้น ๆ ไปอีก ซึ่งเป็นที่คาดได้ว่าเป็นการปฏิบัติไปด้วยความตั้งใจจะให้บังเกิดผลยิ่งกว่าจะเป็นการเกิดขึ้นเองโดยไม่คาดหวัง จึงขอนำมากล่าวไว้ในที่นี้เป็นพิเศษ

การเสริมสร้างภาวะผู้นำของ ฯพณฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นี้ได้กระทำไปด้วยวิธีต่าง ๆ เช่นแสดงความสนใจต่อความเป็นอยู่ทุกข์สุขของประชาชนเป็นพิเศษ ดังที่จะได้ยินได้ฟังคำพูดของ ฯพณฯ อยู่เสมอว่า "ความผาสุกของประชาชนเป็นยอดปรารถนาของข้าพเจ้า" แล้ว ฯพณฯ ก็ได้พยายามบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้โดยไม่เห็นแก่เหน็ดเหนื่อยอย่างแท้จริง เมื่อทราบจากคำร้องเรียนว่าผู้ใดได้รับความทุกข์ร้อนในเรื่องใด ๆ ก็จะพยายามแก้ไขให้อย่างเต็มความสามารถ

วิธีการเสริมสร้างภาวะผู้นำที่สำคัญยิ่งเป็นพิเศษก็คือ การพยายามใช้สื่อมวลชนการโฆษณาและประชาสัมพันธ์ อย่างกว้างขวางกว่าในยุคใดสมัยใดให้ช่วยแพร่ข่าวหรือเผยแพร่แนวนโยบาย และคำขวัญต่าง ๆ ของ ฯพณฯ และของคณะรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนได้ทราบและพยายามสนับสนุนได้ทั่วถึง ดังที่ทราบกันดีอยู่แล้ว

นอกจากนี้ ฯ พณ ฯ ยังมีกลวิธีที่จะนำลักษณะผู้นำที่เด่นของ ฯ พณ ฯ มาใช้ในทางการแพร่ข่าวทางสื่อมวลชน หรือโอกาสที่จะได้พบปะกลุ่มชนจำนวนมากด้วย กล่าวคือ ฯพณฯ ตระหนักดีว่ามีน้ำเสียงที่ชักจูงใจประชาชนได้ดี ฯพณฯ จึงได้พยายามหาผู้เชี่ยวชาญมาร่วมคำปรา

ศรัยและสุนทรพจน์ต่าง ๆ ให้ดีเด่น ฉะนั้นเมื่อ ฯพณฯ นำมาพูดทางวิทยุกระจายเสียงก็ดี ดีอ มวลชนอื่นก็ดี ในการประชุมสัมมนาใด ๆ ก็ดี จึงเป็นคำปราศรัยที่น่าฟัง น่าเลื่อมใสและดึงดูด ผู้ฟังได้เป็นอย่างดีเยี่ยม ทั้งนี้ไม่หมายความว่า ฯพณฯ จะต้องพูดจากหนังสือที่เตรียมมาอย่างดี เสมอไป แม้แต่คำพูดที่พูดกันในวงสนทนาหรือในการประชุมต่าง ๆ ก็ปรากฏว่า ฯพณฯ เป็น นักสนทนาที่ดียิ่ง สำหรับท่านที่ยังไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมประชุมก็อาจจะหาอ่านดูได้จากการ สนทนาอภิปรายที่ ฯพณฯ เคยพูดแก่บรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงพัฒนาการแห่ง ชาติ ในโอกาสที่ ฯ พณ ฯ เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นใหม่ ๆ ซึ่งทางราชการ ได้จัดพิมพ์ขึ้นในโอกาสต่อมา ผู้เขียนมีความเห็นส่วนตัวว่าเป็นตัวอย่างของคำพูดปรารภเหตุ การณ์ชนิดเปิดหัวใจ แสดงความวิตกกังวล ความหวังและความรู้สึกต่าง ๆ อย่างมีอรรถรส ที่สุด สำหรับตัวอย่างของคำปราศรัยที่เตรียมต้นฉบับไว้ล่วงหน้าและได้แก้ไขบ้าง ในขณะที่ นำมาพูดที่นับว่าดีเยี่ยมที่สุดที่ผู้เขียนเคยเห็นมา ก็คือ คำปราศรัยต่อพี่น้องประชาชนในจังหวัดแม่ ฮ่องสอน ในโอกาสที่ ฯพณฯ ออกไปตรวจราชการ และได้ให้คำปราศรัยไว้ในท่ามองห่วงกังวล ในสารทุกข์สุกดิบของพี่น้องชาวไทยในเขตทุรกันดาร และมุ่งเจตจำนงที่จะพัฒนาแพร่ความ เจริญให้ไปถึงท้องที่ที่พี่น้องชาวไทยอาศัยอยู่ให้ทั่วถึงกัน

ในประการสุดท้ายซึ่งรู้สึกว่าเป็นการกระทำในส่วนของ ฯพณฯ ที่ได้ส่งผลสะท้อนให้เกิด ความเลื่อมใสศรัทธาในหมู่ประชาชนต่อตัว ฯพณฯ อย่างเอกอุก็คือ การที่ ฯพณฯ ได้ถวายความ จงรักภักดีต่อองค์พระประมุขของประเทศอย่างจริงใจ และแข็งขันดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น ว่าได้ช่วยให้เกิดเสถียรภาพต่อประเทศชาติเป็นอย่างมาก ผลแห่งการกระทำดังกล่าวทำให้ประ ชาชนมีความเลื่อมใสในรัฐบาลของคณะปฏิวัติยิ่งขึ้น และทำให้ ฯพณฯ ได้รับพระมหากรุณา ธิคุณของสมเด็จพระบรมโอรสาธิราชฯ สยามมกุฎราชกุมารเป็นอย่างสูงเป็นพิเศษ ตลอดเวลาที่ดำรงชีวิตอยู่และเมื่อถึงแก่ อสัญกรรมไปแล้ว หากจะมีญาณวิถีอันใดที่ ฯ พณ ฯ จะได้ทราบว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้า อยู่หัวทรงมีพระมหากรุณาธิคุณรับเป็นเจ้าภาพจัดงานพิธีศพของ ฯพณฯ อย่างสูงเกินกว่าที่เคย ปฏิบัติมาในกาลก่อนแล้ว กิญญาณของ ฯ พณ ฯ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ก็คงจะมีปีติสุข เป็นล้นพ้น

อมร รักษาสัตย์