



## ๑. ความสำคัญของเรื่อง

การฝึกอบรมข้าราชการในประเทศไทยนั้น โดยทั่วไปแล้วเชื่อว่าได้ดำเนินการเป็นเวลานานและในทุก ๆ ด้าน ในด้านการทหารย่อมจำเป็นจะต้องฝึกอบรมชายฉกรรจ์ให้คล่องแคล่วชำนาญในการรบเพราะต้องทำสงครามกับประเทศเพื่อนบ้านตลอดมา ในด้านพลเรือนก็ต้องฝึกอบรมให้ข้าราชการมีความรอบรู้ในขนบธรรมเนียมประเพณี และพระราชพิธีต่าง ๆ แต่หลักฐานอันเป็นข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของไทยเราได้ถูกทำลายเนื่องจากเกิดสงครามกับเพื่อนบ้านหลายครั้งหลายหน จนกระทั่งไม่ปรากฏหลักฐานว่าการฝึกอบรมข้าราชการในยุคต้น ๆ นั้นได้กระทำกันอย่างไรบ้าง

การฝึกอบรมข้าราชการอย่างจริงจังได้เริ่มมีขึ้นในสมัยรัชกาลที่ ๔ ซึ่งสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราชูชีพราชานุกาฬได้ให้เหตุผลความจำเป็นในการฝึกอบรม (Training) ในสมัยนั้นไว้ว่า

".....ตัวบุคคลที่จะส่งไปบรรจุในตำแหน่งราชการต่างพระเนตรพระกรรณของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและรัฐบาลของพระองค์นั้นเป็นข้อสำคัญยิ่ง จะรุกเอาแต่ข้างเร็วฉกโดยง่ายไม่ได้ เพราะธรรมเนียมราชการบ้านเมืองถึงแม้จะได้มีหลักการ หรือแผนการจัดไว้ดีเลิศเพียงใดก็ตาม ถ้าได้บุคคลที่ปฏิบัติไม่ดีพอแก่งานก็หาประโยชน์ไม่ และใช้แต่เท่านั้น หลักการหรือแผนการอันดีเลิศนั้นอาจถูกทอดทิ้งหรือทำลายลงด้วยซ้ำ ประดุจยื่นแก้วให้วานร"

กรมการปกครอง เป็นกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากกรมพลำกังคี่ในยุคปฏิรูปการปกครองสมัยรัชกาลที่ ๔ ต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมมหาดไทย และในที่สุดเปลี่ยนมาเป็นชื่อกรมการปกครอง

ข้าราชการสังกัดกรมนี้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร เช่น ปลัดจังหวัด นายอำเภอ ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่น เจ้าจังหวัด ปลัดอำเภอ ฯลฯ ซึ่งมักจะรวมเรียกว่า ข้าราชการฝ่ายปกครอง มีขอบเขตและภาระกิจในการบริหารราชการทั้งราชการ

\* สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาตราชูชีพราชานุกาฬ, "โรงเรียนมหาดเล็ก-หลวง", นิทานโบราณคดี (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรเจริญทัศน์ พ.ศ. ๒๔๔๓), หน้า ๓๐๔-๓๐๕

ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้กรมการปกครองยังเป็นองค์การที่ควบคุมการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร อันได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมทั้งรูปการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปพิเศษอื่นและกทม. บรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ลักษณะปกครองท้องถิ่นที่อยู่ในความควบคุมบังคับบัญชาของนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง

ยิ่งไปกว่านั้น บรรดาข้าราชการของทุกกระทรวงทบวงกรมที่ส่งไปปฏิบัติราชการในอำเภอ ในฐานะข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาคก็อยู่ในความควบคุมดูแลภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอเช่นกัน เว้นแต่ส่วนราชการที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของส่วนกลางไปปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาค เช่น หน่วยงานของกรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าวนี้ขึ้นโดยตรงต่อส่วนกลาง

ฉะนั้น บทบาทของข้าราชการกรมการปกครองจึงเป็นบทบาทที่สำคัญ และการฝึกอบรมข้าราชการกรมการปกครองเพื่อให้มีบทบาทเหมาะสมแก่ตำแหน่งหน้าที่จึงเป็นเรื่องน่าสนใจควรแก่การศึกษา

## ๒. ความมุ่งหมายของการศึกษา

ความมุ่งหมายของการศึกษาริทยานิพนธ์มีดังนี้ คือ

ประการที่หนึ่ง มุ่งที่จะวิเคราะห์กิจการฝึกอบรมอันเป็นการพัฒนาข้าราชการกรมการปกครอง เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมา กระบวนการ วิธีปฏิบัติ ตลอดจนปัญหาอุปสรรค ข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่มี

ประการที่สอง เมื่อทราบถึงรายละเอียดของกิจการฝึกอบรมของกรมการปกครองตลอดจนปัญหาดังกล่าวแล้ว จะได้เสนอแนะวิธีการแก้ไขปรับปรุงการฝึกอบรมของกรมการปกครองเพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะได้นำไปใช้ประโยชน์

## ๓. ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากปัญหาต่าง ๆ ในด้านการฝึกอบรมมีอยู่อย่างกว้างขวางตามภาระกิจและบทบาทของกรมการปกครอง ฉะนั้น เพื่อจำกัดขอบเขตให้เหมาะสมและสามารถศึกษาได้ลึกซึ้ง ริทยานิพนธ์

เรื่องนี้จึงกำหนดขอบเขตปัญหาไว้กว้าง ๆ เพียง ๒ ประการ คือ

๑. ปัญหาในด้านการบริหารการฝึกอบรม

๒. ปัญหาในด้านเทคนิคการฝึกอบรม

การศึกษากระทำโดยศึกษาภาคินพนธ์ต่าง ๆ จากนั้นได้มีการสำรวจจากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์จากผู้เข้ารับการฝึกอบรมจากวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

ซึ่งในแต่ละปัญหานี้ล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญที่วิทยาลัยการปกครองเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบัน โดยจะพิจารณาศึกษาจาก

๑. การฝึกอบรมนักศึกษาโรงเรียนนักปกครองระดับสูง (นปส.)

๒. การฝึกอบรมนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ (นอ.)

๓. การฝึกอบรมนักศึกษาโรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครองหลักสูตรการศึกษาอบรม ปลัดอำเภอ (นปอ.)

๔. วิธีการศึกษาและการเสนอเรื่อง

เนื่องจากการฝึกอบรมข้าราชการกรมการปกครองได้กระทำติดต่อกันมาเป็นเวลานาน ในการศึกษาจึงจำเป็นต้องย้อนไปศึกษาถึงความเป็นมาและวิธีการในอดีตพอเป็นแนวทางให้เห็นถึงเปลี่ยนแปลงโดยลำดับมาจนถึงปัจจุบัน การศึกษาในตอนแรกจึงเป็นไปในลักษณะของการศึกษาทางประวัติศาสตร์ ครั้นแล้วจึงนำมาสู่การวิเคราะห์ปัญหาที่เผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบันอันเป็นลักษณะของการศึกษาเชิงวิเคราะห์ (Analysis) การเสนอวิทยานิพนธ์จะเป็นไปทั้งในรูปการพรรณนาและการสำรวจภาคสนาม

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จึงประกอบขึ้นเป็นบทต่าง ๆ ทั้งสิ้น ๔ บท คือ

บทที่ ๑ บทนำ

บทที่ ๒ เป็นบทที่ว่าด้วยทฤษฎีเกี่ยวกับการฝึกอบรม ตั้งแต่คำจำกัดความวิวัฒนาการ ความสำคัญ ประโยชน์ ประเภท วิธีและการประเมินผลของการฝึกอบรม

บทที่ ๓ เป็นบทที่ว่าด้วยประวัติและวิวัฒนาการของการฝึกอบรมของกรมการปกครอง ตั้งแต่อดีตจนถึงการจัดตั้งเป็นวิทยาลัยการปกครอง

บทที่ ๔ เป็นบทที่ว่าด้วยการฝึกอบรมของกรมการปกครอง โดยวิทยาลัยการปกครอง โดยพิจารณาจากวิธีการคัดเลือกหรือการสอบคัดเลือก (ถ้ามี) วิธีการศึกษาอบรม การบรรจุแต่งตั้งภายหลังจากสำเร็จการศึกษาอบรม การติดตามประเมินผลภายหลังการศึกษาอบรม และการศึกษาอบรมทบทวนหลักสูตรการศึกษาอบรมโรงเรียนนักปกครองระดับสูง (นปส.) โรงเรียนนายอำเภอ (นอ.) และโรงเรียนข้าราชการฝ่ายปกครอง หลักสูตรการศึกษาอบรมปลัดอำเภอ (นปอ.)

บทที่ ๕ วิเคราะห์ สรุปปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

#### ๕. สมมติฐาน

การศึกษาเรื่องนี้ผู้เขียนขอตั้งสมมติฐานไว้ในเบื้องต้นเพื่อเป็นแนวทางของการศึกษาว่า "การฝึกอบรมข้าราชการกรมการปกครองยังไม่มีประสิทธิผลเพียงพอ เพราะมีปัญหามากหลายประการที่จะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไข"

#### ๖. ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

ผลจากการศึกษาเรื่องนี้จะได้รับคุณประโยชน์ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ทำให้เข้าใจถึงการฝึกอบรมทั้งในทางทฤษฎีและวิธีปฏิบัติจริง เปรียบเทียบกัน อันจะเป็นแนวทางในการผสมผสานทฤษฎีกับการปฏิบัติ เข้าด้วยกันต่อไป
๒. ทำให้ทราบถึงอุปสรรคและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและแนวทางในการแก้ไขอันก่อให้เกิดประโยชน์ต่อกรมการปกครองและหน่วยอื่น ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย