

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงานบุคคลเป็นภารกิจหนึ่งของการบริหารงานทั่วไป เพื่อที่จะเข้าใจ "ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย" เริ่มทั้งกระบวนการในบทนี้ จึงได้กล่าวถึงความหมายและขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย ซึ่งจะเป็รูปแบบในการนำเสนอในบทที่ 3, 4 และ 5 ตอนสุดท้ายของบทนี้จะกล่าวถึงงานเขียนและงานวิจัยอื่นในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

1. ความหมายของการบริหารงานบุคคล

1.1 การบริหาร

การบริหารงานบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจการบริหารงานทั่วไป จึงควรทราบความหมายของคำว่า "การบริหาร (Administration) ก่อนดังนี้

การบริหารคือ กิจกรรมที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปรวมมือกันดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่างรวมกัน¹

การบริหารคือ การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (Administrative resource) มาประกอบตามกระบวนการบริหาร (Process of administration) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ²

¹Herbert A. Simon, et al., Public Administration (New York : Alfred A. Knopf, 1966), p. 33.

²สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหาร (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517),
หน้า 6.

จากความหมายของการบริหารข้างต้นชี้ให้เห็นลักษณะเด่นได้ดังนี้

1. การบริหารอาศัยปัจจัยบุคคลเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ
2. การบริหารต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเป็นองค์ประกอบพื้นฐาน
3. การบริหารมีลักษณะการดำเนินงานเป็นกระบวนการ
4. การบริหารเป็นการร่วมมือกันทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกันของบุคคลตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไปและเป็นลักษณะของการร่วมมือกันดำเนินการอย่างมีเหตุผล
5. การบริหารมีขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างร่วมกัน

1.2 การบริหาร การศึกษา

"การบริหาร" เป็นคำกลาง ๆ นำไปใช้ในหลายความหมาย และหลายโอกาส เช่น บริหารครอบครัว บริหารการเงิน บริหารรัฐกิจ บริหารธุรกิจ พัฒนบริหารศาสตร์ ฝ่ายบริหาร เป็นต้น แต่ในทางวิชาการ การบริหารถือว่าเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่เป็นศาสตร์เพราะเป็นสิ่งที่สามารถศึกษา ค้นคว้า สืบสวน วิจัย ทดสอบ พิสูจน์ให้เห็นจริงเห็นจังได้ ที่เป็นศิลป์เพราะเป็นสิ่งที่ต้องเกี่ยวข้องกับคน และสภาพแวดล้อมซึ่งแตกต่างกัน การบริหารในลักษณะของศาสตร์ เมื่อนำไปใช้ในการบริหารกิจการของรัฐก็เรียกว่า การบริหารรัฐกิจบ้าง การบริหารราชการบ้าง รัฐประศาสนศาสตร์บ้างและเมื่อนำไปใช้กับวงการธุรกิจเรียกว่าบริหารธุรกิจ ใช้ในการคลังเรียกว่าบริหารการคลัง ใช้ในการจัดการศึกษาเรียกว่าการบริหารการศึกษา

เมื่อนำความหมายของการบริหารข้างต้นมาสัมพันธ์กับการบริหารการศึกษา ก็จะได้ความหมายใหม่ดังนี้

การบริหารการศึกษาคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่บุคคลหลายคนร่วมกันดำเนินการ เพื่อพัฒนาเด็ก เยาวชน ประชาชน หรือสมาชิกของสังคมในทุก ๆ ด้าน เช่น ความสามารถ ทักษะ ทักษะ พฤติกรรม ค่านิยมหรือคุณธรรมทั้งในด้านการ สังคม การเมืองและเศรษฐกิจ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวเป็นสมาชิกที่ดีและมีประสิทธิภาพของสังคมโดยกระบวนการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นระเบียบแบบแผน และไม่เป็นระเบียบ ทั้งในโรงเรียนและนอกโรงเรียน³

1.3 ทฤษฎีการบริหาร

เมื่อดูถึงการบริหาร นักวิชาการทั่วไปจะกล่าวถึง ทฤษฎีการบริหารว่ามีอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ (Men, Money, Material, Management = 4M's) ต่อมาเมื่อใช้เครื่องจักร เข้ามาช่วยในการทำงานจึงมีการเพิ่มเครื่องจักรเข้าไปอีก (Machine = 5M's) และเมื่อคำนึงถึงลักษณะของธุรกิจเรื่องการตลาดก็เพิ่มการตลาด (Market = 6M's) เข้าไปด้วย บางคนได้เพิ่มอย่างอื่นขึ้นไปอีกเป็น 7 ประการได้แก่ คน เงิน วัสดุ สิ่งของ อำนาจหน้าที่ (Authority) เวลา (Time) กำจัดใจ (Will) และความสะดวกต่าง ๆ (Facilities)⁴

แต่ไม่ว่าองค์ประกอบของทฤษฎีการบริหารจะเป็น 4, 5, 6, 7 ปัจจัยหรือมากกว่านี้ นักวิชาการต่างให้ความสำคัญแก่คนมาเป็นอันดับแรก ส่วนในองค์ประกอบอื่น ๆ ซึ่งแตกต่างกันนั้นขึ้นอยู่กับแนวความคิดของแต่ละคน

³ วิทยุ โสธร, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 10.

⁴ William T. Greenwood, Management and Organization Behavioral Theories : An Interdisciplinary Approach (New York : South-Western Publishing Company, 1965), pp. 74-75.

1.4 กระบวนการบริหาร

นักวิชาการในสาขาบริหารได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ
กระบวนการบริหารไว้หลายประการ จะยกมาเฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

ในปี 1937 กุลลิค (Gulick)⁵ ได้เสนอกระบวนการ
บริหารไว้ว่า กระบวนการบริหารย่อมประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 7 ประการ ซึ่ง
รู้จักกันดีในวงการบริหารว่า พอดสคอรบ (POSDCoRB) ได้แก่

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)
3. การจัดบุคคลเข้าทำงาน (Staffing)
4. การอำนวยการ (Directing)
5. การประสานงาน (Co-ordinating)
6. การรายงาน (Reporting)
7. การงบประมาณ (Budgeting)

ในปี 1950 เซียร์ส (Sears)⁶ ได้เสนอกระบวนการ
บริหารการศึกษาไว้ 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การจัดองค์การ (Organizing)

⁵Luther Gulick, "Notes on the Theory of Organization,"
Papers on the Science of Administration. L. Gulick and L. Urwick
(eds.) (New York : Institute of Public Administration, Columbia
University, 1936), p. 13.

⁶Jesse B. Bears, The Nature of Administrative Process
(New York : McGraw-Hill Book Co., 1950), p. 8.

3. การอำนวยการ (Directing)
4. การประสานงาน (Co-ordinating)
5. การควบคุมและติดตามผลงาน (Controlling)

ในปี 1955 สมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งสหรัฐอเมริกา⁷

ได้เสนอกระบวนการบริหารการศึกษาไว้ 5 ประการ คือ

1. การวางแผน (Planning)
2. การสรรหาทั้งบุคลากรและวัสดุ (Allocation)
3. การบำรุงขวัญ (Stimulation)
4. การประสานงาน (Co-ordination)
5. การประเมินผลงาน (Evaluation)

ในปี 1957 เกร็ก (Gregg)⁸ ได้ศึกษารายการของ

กระบวนการที่นักวิชาการบริหารและนักบริหารศึกษามาวិเคราะห์ดูแล้วสรุปรวมว่า องค์ประกอบที่สำคัญของกระบวนการบริหารมี 7 ประการคือ

1. การวินิจฉัยสั่งการ (Decision-making)
2. การวางแผน (Planning)
3. การจัดองค์การ (Organizing)
4. การสื่อสารสัมพันธ์ (Communicating)
5. การสั่งการ (Influencing)
6. การประสานงาน (Co-ordinating)

⁷ American Association of School Administrators, Staff Relations in School Administration (Washington, D.C. : The Association, 1955), p. 17.

⁸ Russell T. Gregg, "The Administrative Process," Administrative Behavior in Education. R.E. Campbell and R.T. Gregg (eds.) (New York : Harper and Row, 1957), pp. 273-316.

7. การประเมินผลงาน (Evaluating)

จากแนวความคิดเรื่องกระบวนการบริหารข้างต้นจะเห็นว่า การบริหารงานบุคคลมีอยู่ทุกแนวความคิด แต่ใช้คำหรือจัดอยู่ตอนใดในกระบวนการนั้น แตกต่างกัน เชียร์สและเกร็กนำมารวมไว้ในการจัดองค์การ (Organizing) ของกูดีไชค้ำว่า Staffing ของสมาคมผู้บริหารการศึกษาใช้คำว่า Allocation

1.5 รากฐานในการบริหารงานบุคคล

ในการปกครองบังคับบัญชาหรือการบริหารงานบุคคลนั้น หัวหน้างานจำเป็นต้องศึกษาให้เข้าใจเรื่องมนุษย์ เพราะมนุษย์มิใช่วัตถุ มนุษนะ อัตถากร⁹ ได้ให้ข้อความจริงที่ผู้บริหารควรคำนึงนั้นมี

1. มนุษย์เป็นสิ่งที่มีความ ทรัพยากรมนุษย์ย่อมมีค่ากว่า ทรัพยากรอื่นใดทั้งสิ้น
2. เรื่องของคนเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดและยุ่งยากที่สุด
3. คนเราจะอยู่คนเดียวไม่ได้
4. แต่ละคนมีศักดิ์ศรีและความสำคัญ
5. คนเราย่อมแตกต่างกัน
6. คนเรามีใจอยู่เพราะอาหารอย่างเดียว
7. คนคือกำลัง - กำลังกาย - กำลังใจ และกำลัง อันทมหาศาล ใจไม่รู้จักหมดสิ้นคือ กำลังปัญญา
8. การใช้กำลังคน ฟังใจให้เป็นกลุ่มก้อนและใช้ให้ครบ ทั้งกำลังกาย กำลังใจ กำลังความคิดและสติปัญญา
9. การติดต่อกับคนเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์

⁹บุญชนะ อัตถากร, "เทคนิคการบริหารงานบุคคล," วารสารการบริหาร, 1 (พฤศจิกายน 2512), หน้า 16-17.

10. คนเราต้องการความก้าวหน้า

11. คนเราต้องการพัฒนาอยู่เสมอ การพัฒนาที่ยากที่สุด

คือ การพัฒนาคน

12. ไม่มีใครจะ เปลี่ยนนิสัยหรือพฤติกรรมของตนได้นอกจาก

ตัวเขาเอง

13. วินัยเป็นสิ่งที่เสริมสร้างได้ การป้องกันการทำผิดยอมได้รับผลดีกว่าการกวัดกันลงโทษแต่อย่างเดียว

14. ไม่มีองค์การไหนจะดำเนินไปได้โดยไม่คำนึงถึงความ เป็นกันเองระหว่างบุคคลที่ติดต่อกัน

15. ความต้องการและพฤติกรรมของมนุษย์ไม่มีที่สิ้นสุด แต่มีทางที่จะระงับและควบคุมได้โดยศาสนา วัฒนธรรม จารีตประเพณี ความเชื่อถือ กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ขอบบังคับและวินัย

ฟอว์เซตต์ (Fawcett)¹⁰ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับความจำเป็นในการบริหารงานบุคคลไว้คือ

1. ต้องยอมรับเป้าประสงค์ขององค์การว่าจะสำเร็จ
2. ให้อุปการได้แสดงหรือกระทำเพื่อให้เกิดความหวังและความกระตือรือร้น
3. ให้อุปการมีความพอใจส่วนตัวในการทำงานที่ได้รับ

มอบหมาย

3. ให้อุปการมีความกระหายที่อยากจะมีส่วนช่วยใน
- การทำงาน

¹⁰Claude W. Fawcett, School Personnel Administration

(New York : The Macmillan Company, 1964), p. 6.

- 4. ให้บุคลากรสามารถพัฒนาทักษะ ทักษะคิดและความรู้ เพื่อให้เกิดความพอใจในการทำงาน
- 5. ให้บุคลากรมีเงิน เดือนและรางวัลอื่น เพียงพอ
- 6. วิธีการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งควรมีวิธีการที่ยุติธรรมกับบุคลากร
- 7. การสื่อสารติดต่อควรจะมีต่อเนื่องกัน เพื่อให้บุคลากร ได้ทราบและให้ความร่วมมือ

เอลด์บริและรอยเตอร์ (Elsbree and Reutter)¹¹

กล่าวว่า รากฐานที่จำเป็นในการบริหารงานบุคคลในระบบโรงเรียนต้องคำนึงถึง

- 1. คนที่ได้รับแต่งตั้งในการดำรงตำแหน่งควรจะต้องทราบอำนาจหน้าที่โดยละเอียดและแจ่มแจ้ง
- 2. ต้องมีชั้นของกระบวนการในนโยบายของการบริหารงานบุคคล ทำอย่างมีกฎเกณฑ์และชัดเจน ตลอดจนประกาศให้ทราบ
- 3. กฎเกณฑ์ในนโยบายต้องได้รับความร่วมมือแบบประชาธิปไตย
- 4. ต้องมีมนุษยสัมพันธ์
- 5. ต้องมีคณะกรรมการจัดโครงการต่อเนื่องกันในการพัฒนาบุคคล
- 6. บำรุงขวัญบุคลากรให้มีทัศนคติที่ดีต่อองค์กร มีชีวิตชีวา และมีความสนใจ

¹¹ Willard S. Elsbree and E. Edmund Reutter, Jr., Staff Personnel in the Public Schools (New York : Prentice-Hall, Inc., 1954), pp. 4-9.

7. การบริหารงานบุคคลที่มีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับผู้นำทาง

การบริหาร

1.6 การบริหารงานบุคคลากร

การบริหารงานบุคคลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร ดังกล่าวแล้ว ในยุคที่การบริหารงานยังเป็นแบบดั้งเดิม การจัดการฝ่ายบุคคลไม่มีเรื่องยุ่งยาก การดำเนินงานด้านนี้มักควบคู่ไปกับงานธุรการขององค์การ แต่การจัดการองค์การในยุคใหม่ได้จัดการฝ่ายบุคคลเป็นกิจลักษณะขึ้น มีการปรับปรุงคนควาวิจัย มีการศึกษาจนกลายเป็นศาสตร์ไปอีกแขนงหนึ่ง ที่มีลักษณะของวิชาเฉพาะอย่างออกไป การให้ความหมายของคำจึงแตกต่างกันไปตามภูมิหลังของแต่ละบุคคล

บีช (Beach)¹² กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับตัวบุคคล การคัดเลือกบุคคล การฝึกอบรม การกำหนดสิ่งตอบแทนต่าง ๆ การควบคุมอัตราค่าจ้าง การเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน การสร้างภาวะผู้นำ ตลอดจนการวางแผนทรัพยากรบุคคลในองค์การ

นิโกร (Nigro)¹³ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ ศิลปะในการคัดเลือกคนเข้าทำงาน และการใช้คนที่มียู่แล้วให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพสูง และได้ผลงานมากที่สุด

¹²Dale S. Beach, Personnel : the Management of People at Work (New York : The Macmillan Company, 1965), p. 54.

¹³Felix A. Nigro, Public Personnel Administration (New York : Henry Holt & Co., 1958), p. 36.

คณะบรรณาธิการจัดทำคู่มือบริหาร โรงเรียน¹⁴ ได้ให้ความหมายว่า การบริหารงานบุคคลคือ การควบคุมหรือการจัดภาวะให้บุคคลได้ทำงานจนบรรลุผลตามหลักการณ์ และหลักพัฒนา นโยบาย วิธีการ ตลอดจนกฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ

ปฏิญญา สาธร¹⁵ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลคือ การใช้คนให้ได้ดีที่สุดในเวลาอันสั้นที่สุด สิ้นเปลืองเงินและวัสดุน้อยที่สุดในขณะเดียวกันคนที่เราใช้นั้นก็มีความสุข มีความพอใจที่จะให้ผู้บริหารใช้ พยายามที่จะทำงานตามที่ผู้บริหารต้องการ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การบริหารให้บริการต่าง ๆ ของฝ่ายผู้ให้การศึกษาดำเนินไปควยดี และเกิดประโยชน์สมตามความมุ่งหมายของการศึกษา โดยอาศัยเทคนิคในการคัดเลือกบุคคลที่เขาทำงานให้เหมาะสม และเทคนิคในการพัฒนาบุคคลที่มีอยู่แล้ว ให้มีความรู้ความสามารถที่จะทำงานให้เกิดประโยชน์ ขณะเดียวกันก็ส่งเสริมให้คนเหล่านั้นมีความเจริญก้าวหน้า ได้รับผลตอบแทนเป็นที่พอใจ และมีความสุขในการทำงาน

บุญชนะ อัครถาวร¹⁶ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคล คือ การที่จะจัดให้บุคคลเข้ามาในองค์กร การกำหนดตำแหน่งหน้าที่และเงินเดือนให้เหมาะสม และให้ได้ทำงานที่เป็นประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ให้สวัสดิการ

¹⁴Prentice-Hall Editorial Staff, School Executive's Guide 3rd ed. (Engle-Cliff, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1967), pp. 8-9.

¹⁵ปฏิญญา สาธร, หลักบริหารการศึกษา พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2516), หน้า 171.

¹⁶บุญชนะ อัครถาวร, "เทคนิคการบริหารบุคคล," วารสารการบริหาร ปีที่ 1 ฉบับที่ 1(2512), หน้า 14.

พอสมควร ให้มีจิตใจที่ตั้งใจทำงานและเมื่อออกจากงานแล้ว ก็ให้มีโอกาสได้รับ
บำเหน็จบำนาญ หรือเงินก้อนตอบแทนตามสมควร

สุกิจ จุฑะนันท์¹⁷ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลเป็น
กระบวนการที่เกี่ยวกับการวางแผน การวางแผน โครงการ ระเบียบและวิธี
ดำเนินการเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง
เพื่อให้ได้มา ได้ใช้ประโยชน์และบำรุงรักษาไว้ ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ
และปริมาณเพียงพอ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์

สมพงษ์ เกษมสิน¹⁸ กล่าวว่า การบริหารงานบุคคลนั้น
เป็นการจัดงานเกี่ยวกับบุคคล นับแต่การสรรหาบุคคลเข้าปฏิบัติงาน การดูแล
บำรุงรักษา จนกระทั่งพ้นจากการปฏิบัติงาน

จากความหมายของการบริหารงานบุคคล ดังกล่าว พอสรุป

ได้ว่า

การบริหารงานบุคคลคือ การใช้ทรัพยากรบริหารมาดำเนินการ เรื่องของ
บุคคลในองค์การใดองค์การหนึ่ง ตั้งแต่แรกบุคคลเข้ามาสู่องค์การจนพ้น
สภาพไป โดยมีหลักการว่า ให้ใดคนดี มีความสามารถมาทำงาน
กับองค์การ พัฒนาบุคคลตามระยะเวลาที่กำหนด ให้ค่าตอบแทน ผลประโยชน์
เกื้อกูล ตลอดจนบำรุงขวัญให้เหมาะสมกับสภาพของสังคมและขององค์การ
ทั้งนี้เพื่อให้องค์การและบุคคลได้บรรลุเป้าหมายประสงค์ที่วางไว้

¹⁷ สุกิจ จุฑะนันท์, "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่," หลักการบริหาร
(พระนคร, โรงพิมพ์สวนทองถิ่น, 2510), หน้า 102.

¹⁸ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 2
(กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 4.

2. ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคล พฤติกรรมการบริหารที่เห็นได้ชัดเจน มีตั้งแต่การแรกรับบุคคลเข้ามาสู่องค์การจนกระทั่งพ้นสภาพไป แต่ก่อนจะถึงขั้นตอนเหล่านี้ ตามหลักบริหารแล้ว ยังมีการวางแผน การกำหนดนโยบาย การวิจัย การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคล จึงแตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์การ และในแนวความคิดของนักวิชาการสาขานี้ก็วางขอบข่ายการบริหารงานบุคคลไว้แตกต่างกันดังนี้

คิงส์เบอร์รี่¹⁹ (Kingsbury) ได้จำแนกไว้ 22 ประการ ดังนี้

1. การวางแผนนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคล เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การ
2. การวางแผนเกี่ยวกับการจัดอัตราค่าจ้าง ฎปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย
3. การวางโครงการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามแผน
4. การกำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ที่จะปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. การจัดชั้น ตำแหน่งของงาน
6. การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง
7. การสรรหาคนเข้าทำงานและการสอบได้
8. การคัดเลือกและการบรรจุแต่งตั้ง
9. การทดลองใหม่ปฏิบัติงาน
10. การจัดทำทะเบียนและประวัติ

¹⁹ Joseph B. Kingsbury, Personnel Administration for Thai Students (Bangkok : Prachandra Press, 1957), p. 7.

11. การย้ายและโอน
12. การพัฒนาบุคคล
13. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
14. การพิจารณาความดีความชอบ
15. การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง
16. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
17. การจัดสวัสดิการ
18. การปกครองบังคับบัญชา
19. การรักษาวินัย
20. การให้พินิจจากงาน
21. การจัดระบบบำเหน็จบำนาญ
22. การวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล



บีช (Beach)²⁰ ได้กำหนดขอบข่ายไว้ 13 ประการ ดังนี้

1. การคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน
2. การประเมินทัศนคติของบุคคลที่เข้าทำงานใหม่
3. การจัดฝึกอบรม
4. การสร้างภาวะผู้นำขึ้นในตัวบุคคล
5. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
6. การฝึกงานและแก้ไขปรับปรุงข้อบกพร่อง
7. การให้คำแนะนำแก่ผู้ปฏิบัติงาน
8. การให้ข้อเสนอแนะแก่ผู้มีอำนาจ ในการเพิ่มเงินเดือน

เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การโอน การย้ายและการให้ออกจากงาน

²⁰ Dale S. Beach, op.cit., p. 55.

9. การนำกฎระเบียบต่าง ๆ ออกใช้ และดูแลให้เป็นไปตามกฎ
และระเบียบนั้น
10. การแจ่งและชี้แจงนโยบายการปฏิบัติงานให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงาน
ทราบ
11. การเสนอข้อคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงานใหญ่บังคับบัญชาชั้นสูงทราบ
12. การสร้างแรงจูงใจให้แก่บุคคลผู้ปฏิบัติงาน
13. การจัดสวัสดิการ และหลักประกันในการทำงาน

ในการบริหารงานบุคคลยุคใหม่ โดยเฉพาะในฝ่ายครู นอกจากคำนึงถึงขอบข่ายต่าง ๆ ข้างต้นแล้ว ยังคำนึงถึงสมาคมวิชาชีพ ความงอกงามทางวิชาชีพ และเมื่อคำนึงถึงความวิวัฒนาการของสังคมยังให้บุคคลรวมตัวกันเรียกร้องผลประโยชน์ ใตควย ตั้งแนวความคิดของ นักบริหารการศึกษาต่อไปนี้

แคสเท็ตเตอร์ (Casttetter)²¹ ได้แบ่งขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูไว้ 11 ประการ คือ

1. การวางแผนกำลังคน (Manpower Planning)
2. การกำหนดค่าตอบแทน (Compensation)
3. การสรรหา (Recruitment)
4. การคัดเลือก (Selection)
5. การบรรจุ (Induction)
6. การพัฒนา (Development)

²¹William B. Casttetter, The Personnel Function in Educational Administration (New York : The Macmillan Company, 1972), p. 55.

7. การประเมินผล (Appraisal)
8. การบำรุงรักษา (Personnel Service)
9. การประกันความมั่นคง (Security)
10. การรวมตัวเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ (Collective Negotiation)
11. สมาคมวิชาชีพ (Organization Democracy)
 ส่วนกิบสันและฮันท์ (Gibson and Hunt)²² ได้จำแนกโปรแกรมการบริหารงานบุคคลไว้ 10 ประการ คือ
 1. การว่าจ้าง (Employment Procedures)
 2. การบรรจุ (Placement Procedures)
 3. การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion Procedures)
 4. การประเมินผลงาน (Appraisal Procedures)
 5. การร้องทุกข์ (Grievance Procedures)
 6. การพัฒนาบุคคล (Group Activity)
 7. การบันทึกประวัติ (Personnel Records)
 8. การกำหนดนโยบายและการดำเนินงาน (Written Policies and Procedures)
 9. การบริหารเงินเดือน (Salary Determination)
 10. ความงอกงามทางวิชาชีพ (Professional Growth)

²²R. Oliver Gibson and Herold C. Hunt, The School Personnel Administrator (Boston : Houghton Mifflin Company, 1965), p. 423.

เพื่อสะดวกในการศึกษา การปฏิบัติงานและการวางขั้นตอนในการปฏิบัติงาน นักวิชาการได้แบ่งขอบข่ายข้างตนออกมาเป็นขั้นตอน ซึ่งส่วนใหญ่จะแบ่งออกได้เป็น 3-4 ขั้นตอนดังนี้

ภิญโญ สาร²³ กล่าวว่า ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลว่าที่จริงแล้ว มี 4 ลักษณะ คือ การให้ได้มาซึ่งบุคคล การบำรุงรักษา การพัฒนา และการให้พ้นจากงาน

บุษชนะ อัครา²⁴ ได้แบ่งไว้ 4 ขั้นตอน คือ

1. การที่จะต้องจัดให้ได้มาซึ่งบุคคล
2. การที่จะต้องใช้บุคคลนั้น ๆ ให้เป็นประโยชน์
3. การที่จะต้องบำรุงรักษาบุคคลากรนั้นไว้ให้ดี
4. การที่จะต้องส่งเสริมสมรรถภาพของการทำงานของแต่ละ

คนให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นไป

กิบสันและฮันได้แบ่งกระบวนการในการบริหารงานบุคคล ฝ่ายครูในสหรัฐอเมริกา เป็น 3 ขั้นตอน คือ การว่าจ้าง การจ้างและการให้พ้น ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีขอบข่ายดังนี้²⁵

1. การว่าจ้าง
 - 1) ความต้องการบุคคล

²³ภิญโญ สาร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 9.

²⁴บุษชนะ อัครา, การคลัง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508), หน้า 792.

²⁵Gibson and Hunt, op.cit., pp. 84-89.

- 2) การสรรหา
 - 3) การคัดเลือก
 - 4) การแต่งตั้ง
2. การจ้าง
- 1) การบรรจุ
 - 2) การพัฒนาอาชีพ
 - 3) การเลื่อนตำแหน่งและการโอนย้าย
 - 4) บุคลากรสัมพันธ์
 - 5) สวัสดิการ ค่าตอบแทน และสภาพของงาน
3. การให้พินสภาพ
- 1) การพ้นจากองค์การ
 - 2) ผลประโยชน์เกื้อกูล
 - 3) การจ้างต่อ
 - 4) ประเมินผลตำแหน่ง

การแบ่งขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูของสหรัฐอเมริกา
เริ่มมีระบบระเบียบขึ้นเป็นมาตรฐานคล้ายกัน เมื่อสมาคมผู้บริหารงานบุคลากรโรงเรียน
แห่งสหรัฐอเมริกา (American Association of School Personnel
Administrators - AASPA) ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งในปี ค.ศ. 1258
เพื่อรวบรวมหลักการและหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลของโรงเรียนไว้ และในที่สุด
สมาคมแห่งนี้ได้เสนอแนะขั้นตอนของการบริหารงานบุคคลไว้ 4 ขั้นตอน และมีอธิบาย
ของแต่ละขั้นตอนไว้ดังนี้²⁶

²⁶Prentice-Hall Editorial Staff, op.cit., p. 8-10.

1. โครงสร้างขององค์การ

- 1) คณะกรรมการ
- 2) ศึกษาราชการท้องถิ่น
- 3) พัฒนาระบบนโยบายและการบริหาร
- 4) องค์การกลางบริหารงานบุคคล
- 5) อาคารวัสดุครุภัณฑ์
- 6) เอกสารและสถิติต่าง
- 7) เจ้าหน้าที่สัมพันธ์
- 8) ครุสัมพันธ์ (เนเนวิชาชีพ)
- 9) สื่อสัมพันธ์และข่าวสาร
- 10) ประชาสัมพันธ์

2. ฝ่ายสรรหาและใช้

- 1) อัตรากำลังและการวิจัยความต้องการกำลังคน
- 2) การสรรหา
 - จากครุประจำการ
 - จากครุนอกประจำการ
- 3) การรับสมัคร
- 4) การคัดเลือก
 - การสอบและการคัดเลือก
 - การสัมภาษณ์
 - การบรรจุ
 - การทดลองปฏิบัติราชการ
- 5) การแต่งตั้ง การปฏิบัติงานและการย้าย

3. ฝ่ายพัฒนาครุ

- 1) การประเมินผล
- 2) การอบรมประจำกรม
- 3) การประเมินผล
- 4) การเลื่อนชั้นและการพิจารณาความดีความชอบ
- 5) การบำรุงขวัญ
- 6) สถาบันวิชาชีพ

4. การบำรุงรักษา

- 1) การบริหารเงินเดือน
- 2) การจำแนกงานและกำหนดลักษณะงาน
- 3) การจลาและการหยุดงาน
- 4) การประกันสังคม
- 5) การร้องทุกข์
- 6) การภาคทัณฑ์
- 7) การไล่ออก
- 8) การให้ออก
- 9) การปลดเกษียณ

3. ขอบข่ายของการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย

ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ แม้แต่สถานศึกษาของเอกชน รัฐก็มีอำนาจกำหนดการบริหารการศึกษาไว้ทุกด้าน รวมทั้งครูด้วย ระบบการศึกษากับระบบราชการในประเทศไทยจึงแยกกันไม่ออก ในประเทศไทยถือว่า "การศึกษามีความสำคัญในระดับแรกแห่งกิจการของรัฐ รัฐพึงส่งเสริมและบำรุงการศึกษา" และ "การจัดระบบการศึกษาเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะ

สถานศึกษาทั้งปวงย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐ²⁷ เมื่อการจัดการศึกษาเป็นภารกิจแขนงหนึ่งของรัฐ รัฐจึงเข้าไปบริหารรัฐกิจส่วนน้อยอย่างเต็มรูป ทั้งส่วนงานและส่วนคน แต่เนื่องจากการจัดส่วนงานจัดการศึกษา โดยเฉพาะระบบโรงเรียนจัดแยกกันอยู่ถึง 4 ส่วนงาน (องค์การ) การจัดระบบส่วนคนจึงมีองค์การกลางบริหารงานบุคคลอยู่ 4 องค์การ เช่นกัน คือ ก.พ., ก.จ., ก.ท. และ ก.ก. สำหรับข้าราชการครูซึ่งสังกัด ก.พ. และครูองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งสังกัด ก.จ. กฎหมายว่าด้วยครู คือ พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 ได้กำหนดให้ครูสภาบริหารงานบุคคลแทน ก.พ. และ ก.จ. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทยจึงมีลักษณะแตกต่างจากหลักสากลไปบ้าง แต่หลักการส่วนใหญ่ในตัวระบบบริหารงานบุคคลนั้นคล้ายกัน แต่เพื่อความสะดวกและความเข้าใจในการศึกษาพฤติกรรมการบริหารฝ่ายครูในประเทศไทย ตั้งแต่แรกตั้งระบบขึ้นเมื่อ ปี 2435 จนถึงปัจจุบันนี้ เกี่ยวพันกับระบบราชการมาโดยตลอด ในการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลแต่ละยุคจึงกล่าวถึง การเมืองและการปกครองก่อน อันนำไปสู่การจัดการศึกษาและการจัดระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู ในที่สุด

เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในประเทศไทย ทั้งในแง่วิวัฒนาการ การจัดระบบและการเปรียบเทียบระบบ จึงจำเป็นต้องเข้าใจแนวความคิดของแต่ละขั้นตอน และกิจกรรมของแต่ละขั้นตอนดังกล่าวแล้ว
ดังนี้

ก. การเมืองและการปกครอง

²⁷ ข้อ 19 และข้อ 20 ของแผนการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2503

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 77 ตอนที่ 86 วันที่ 86 วันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2503

การเมืองเป็นเรื่องของการได้มาซึ่งอำนาจ การแบ่งปัน
 ส่วนอำนาจ การใช้อำนาจและการรักษาอำนาจ²⁸ ผู้ที่รับผิดชอบเรื่องอำนาจนี้เป็น
 ผู้ที่วางนโยบายการบริหารงานของรัฐ เรียกว่า เจาหน้าที่ของรัฐฝ่ายการเมือง
 หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า นักการเมืองโตแก สมาชิกรัฐสภา และรัฐบาล รวมทั้งบุคคล
 อื่น ๆ ฝ่ายการเมืองที่รัฐบาลแต่งตั้งตามกฎหมาย การเข้ามาใช้อำนาจทางการเมือง
 เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดหรือได้มาจากการปฏิวัติรัฐประหาร คณะบุคคลที่รับ
 รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เรียกว่า คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารงาน
 ของรัฐตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร

กลุ่มบุคคลที่นำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติคือ ฝ่ายบริหาร
 ซึ่งโตแก ข้าราชการประจำเป็นผู้ปฏิบัติงานประจำในส่วนราชการต่าง ๆ ในการ
 ปฏิบัติงานของข้าราชการนี้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่วางไว้ เป็นระบบซึ่งเรียกว่า
 ระบบราชการ

ระบบราชการพอจะแบ่งได้เป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนงาน
 กับส่วนคน การบริหารงานทั้ง 2 ส่วน ดำเนินการไปตามตัวบทกฎหมายที่ทางรัฐสภา
 ได้ตราไว้ กฎหมายส่วนงาน อาทิ กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม
 กฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยเทศบาล กฎหมายว่าด้วย
 ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
 เป็นต้น กฎหมายส่วนคน อาทิ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน
 กฎหมายว่าด้วยครู กฎหมายว่าด้วยพนักงานเทศบาล เป็นต้น กฎหมายส่วนคนตราขึ้น
 เพื่อจัดระเบียบระเบียบในการบริหารงานบุคคล

²⁸ กมล สมวิเชียร, ศาสตร์แห่งรัฐ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์เคล็ดไทย,
 2517), หน้า 1-2.

ต่อไปนี้เป็นกรเปรียบเทียบ กฎหมายส่วนงานและกฎหมาย
 ส่วนคน เพื่อให้เห็นภาพการจัดระบบระเบียบข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ในประเทศไทย

กฎหมายส่วนงาน	กฎหมายส่วนคน
<p>กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ</p> <ul style="list-style-type: none"> -ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218-2515 ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน -พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 -พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 -ป.320/2515 ระเบียบบริหารงานทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ -พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 -พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการรัฐสภา พ.ศ. 2518 	<p>กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ</p> <ul style="list-style-type: none"> -พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 (ก.พ.) -กฎหมายนี้ มาตรา 30 ทวิ, ตริ, จัตวา, เบญจ เป็นเรื่อง ก.จ., อ.ก.จ. -พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506 (ก.ท.) -พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย พ.ศ. 2507 (ก.ม.) -พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) พ.ศ. 2516 -พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 (ก.ร.) -พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2500 (ก.ต.) -พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 (ก.อ.) -พระราชบัญญัติครู พ.ศ. 2488 (ครูสภา)

การปกครองเป็นการนำอำนาจของรัฐมาบังคับใช้ ในรัฐที่ทันสมัย การใช้อำนาจปกครองเป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่เรียกว่า กฎหมายปกครอง และในลักษณะการปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายเป็นหลักนี้เอง จึงเรียกว่า ปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก (Rule by Law)

กฎหมายปกครองคือ กฎหมายว่าด้วยระเบียบการบริหารภายในประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครอง ได้แก่ กฎหมายส่วนงาน และส่วนคนดังกล่าวแล้วข้างต้น นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ อีกมาก เช่น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระราชบัญญัติระเบียบราษฎร เป็นต้น

อำนาจในการปกครองกับอำนาจในการบริหารงานรัฐกิจ มีความเกี่ยวพันกัน แต่ก็แตกต่างกันเล็กน้อย อำนาจในการปกครอง มุ่งความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของรัฐ ส่วนอำนาจในการบริหารมุ่งการบริการสาธารณะ มุ่งรับใช้ประชาชน มีคำกล่าวที่ว่า "การบริหารจะเกิดขึ้นไม่ได้ในสุญญากาศทางการเมือง" และการเมืองกับการบริหารเปรียบเทียบเสมือนคนละคานของเหรียญอันเดียวกัน" ซึ่งหมายความว่า การเมืองและการบริหารเป็นของคู่กัน แมว่าในระยะบอบประชาธิปไตย จะมีการแยกฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร (ข้าราชการประจำ) ออกจากกันเพื่อให้เกิดการรักษาคุณละและความคุมซึ่งกันและกันก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่าทั้ง 2 ฝ่ายต่างก็ก้าวกายซึ่งกันและกันเสมอ²⁹ ฝ่ายการเมืองต้องการให้นโยบายของตนสัมฤทธิ์ผล จึงกระตุ้นให้ฝ่ายประจำทำงานแข่งขันทันที จนบางครั้งเป็นการแทรกแซงฝ่ายประจำ บางครั้งฝ่ายประจำต้องการให้งานของตนเป็นไปตามแผน แต่ขาดอำนาจการตัดสินใจ จึงหาช่องทางเข้ามามีอำนาจโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การใช้ระบบอุปถัมภ์ การปฏิวัติ รัฐประหาร เป็นต้น ที่เป็นเช่นนี้ เพราะฝ่ายประจำงานและเห็นช่องทางในการทำงาน

²⁹ผู้สืบทอด สัจจมานะ, การบริหารรัฐกิจ (พระนคร : มงคลการพิมพ์, 2514), หน้า 11.

มากกว่า อย่างไรก็ตาม

ระบบราชการในปัจจุบันเป็นองค์กรขนาดใหญ่ ซึ่งจะทำให้เกิดความยุ่งยาก ในการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมือง ความรู้สึกโดยทั่วไปในประเทศ ยุโรปตะวันตก เป็นไปในข้อที่ว่า ระบบราชการมีแนวโน้มที่จะควบคุมการ กำหนดนโยบายทางการเมืองและการนำนโยบายนี้มาใช้ปฏิบัติ ปัญหาเรื่องนี้ เกิดขึ้นจากข้อที่ว่า ฝ่ายกำหนดนโยบายและฝ่ายราชการประจำแยกกันยาก และระบบการเมืองทั่วไปในปัจจุบัน ทำให้ข้าราชการการเมืองต้องพึ่งพา อุตัยข้าราชการประจำอยู่มาก ฉะนั้นเท่ากับว่าหน่วยราชการหรือระบบราชการ ได้มีบทบาทมากขึ้นในกรณีใช้อำนาจทางการเมือง จนกระทั่งถึงขั้นที่ว่า นโยบายและโครงการส่วนใหญ่ของรัฐเกิดจากราชการ และราชการก็มี อิทธิพลอย่างยิ่งในกรณีที่จะนำนโยบายเหล่านั้น ไปใช้ให้บังเกิดผลอำนาจ ทางการเมือง แทนที่จะเป็นตัวแทนประชาชน ก็กลายเป็นของราชการ³⁰

ในเรื่องนี้ประเทศไทยในยุคประชาธิปไตยเป็นตัวอย่งที่สะท้อนให้เห็น หลักการดังกล่าวได้ชัด เพราะการปฏิวัติ รัฐประหาร ไม่ก่อให้เกิดพัฒนาการทาง การเมือง แต่เป็นเรื่องของอภิชนาธิปไตย คือ คนกลุ่มหนึ่งยึดเข้ามากุมอำนาจ รัฐ เพื่อให้รัฐกิจดำเนินการต่อไป อภิชนผู้กุมอำนาจรัฐจึงต้องเอาใจข้าราชการ ประจำ เช่น การเพิ่มเวดราชการเป็นทวีคูณในสมัยปฏิวัติ การปูนบำเหน็จผู้ร่วมงาน ให้ครองตำแหน่งทั้งในระบบราชการประจำและรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ข้าราชการประจำจึงวางระบบระเบียบในการปฏิบัติงานไว้แน่ชัด เปรียบเสมือนมี เกราะป้องกันตนมิให้ฝ่ายการเมืองมายุ่งเกี่ยวมากนัก ยิ่งแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมเปิดโอกาสให้ส่วนราชการกำหนดแผนงานและโครงการต่าง ๆ ได้ เมื่อ ต้องการให้รัฐและส่วนราชการของตนได้ทำงานติดต่อกัน ก็กำหนดงานของตนเข้าไว้ในแผนพัฒนา ดังกล่าว ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลชุดไหนเข้ามาบริหาร ก็ยอมดำเนินงานไป

³⁰ จรรยา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2518), หน้า 109-110.

ตามแผนที่กำหนดไว้แล้ว จนในยุคประชาธิปไตยใหม่ (2516 เป็นต้นมา) เมื่อนักการเมืองจริง ๆ เข้ามารับบริหารประเทศ จึงรู้สึกว่าการบริหารงานของรัฐชาติขัดแย้งยากซับซ้อน และพูดเป็นเชิงล้อเลียนว่า การบริหารงานแผ่นดินโดยราชการประจำ³¹ และประเทศไทยคงจะบริหารรัฐกิจโดยการกำหนดนโยบายจากราชการต่อไปอีกหลายปี จนกว่าสถาบันนิติบัญญัติจะมีพลังที่เข้มแข็งขึ้น นั่นคือ มีนักการเมืองที่เข้าใจบทบาทของตนและการบริหารรัฐกิจมากขึ้น

ในวิธานิพนธ์ฉบับนี้กล่าวถึงการเมืองและการปกครอง ในแง่การบริหารราชการแผ่นดิน ที่แบ่งเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อมุ่งนำไปสู่การจัดการศึกษา การจัดการของของแต่ละส่วน และการจัดการกลางบริหารงานบุคคลขององค์กรนั้น ๆ

ข. การจัดการศึกษา

การจัดการศึกษานับได้ว่าเป็นการจัดส่วนงาน ในการจัดส่วนราชการไม่ว่าส่วนกลางหรือส่วนท้องถิ่น รัฐได้กำหนดหน่วยงานจัดการศึกษาคบคู่กันไปด้วย เช่น ในการปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมครั้งสำคัญทุกครั้ง (2476, 2495, 2510, 2515) ได้มีการปรับปรุงส่วนราชการของกระทรวงศึกษาธิการด้วย และเมื่อรัฐจัดรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือกรุงเทพมหานคร ก็ได้จัดหน่วยงานจัดการศึกษาขึ้น เมื่อจัดส่วนงานจัดการศึกษา

³¹ คร. นิพนธ์ ศศิธร อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ กล่าวในการปราศรัยที่ศูนย์ฝึกอบรมเยาวชนภาคใต้ จ. สตูล เมื่อ 25 พ.ค. 2518 และที่สววงคนิวาส จ. สมุทรปราการ ในการประชุมทางวิชาการของสมาคมผู้บริหารการศึกษาแห่งประเทศไทย เมื่อ 25 ต.ค. 2518.

ยอมเกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานทางการศึกษา จึงต้องจัดส่วนคนตามไปด้วย อันเป็นระบบบริหารงานบุคคลของแต่ละส่วนงาน ซึ่งแยกต่างกันไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบุคคลของส่วนงานนั้น ๆ ในวิธีปฏิบัติการอาจจะแยกต่างกันไปบ้าง แต่ในหลักการบริหารงานบุคคลแล้วเหมือนกัน และแท้จริงการบริหารงานบุคคลของส่วนงานต่าง ๆ ของระบบราชการไทย อนุโลมตาม ก.พ.

ค. ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู

1. หลักการและวิธีการ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การจัดการศึกษาของไทยเป็นส่วนหนึ่งของระบบราชการ แต่เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่จัดการศึกษา การจัดระบบส่วนคนจึงมีหลายหน่วยหรือหลายระบบเช่นกัน และแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมายแม่บทในการจัดระบบส่วนคน เฉพาะในฝ่ายครูได้แก่มติว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกฎหมายว่าด้วยครู กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด (ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบส่วนคนไว้ด้วย) กฎหมายว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายเหล่านี้เป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูในแต่ละสังกัด

ระบบบริหารงานบุคคลของครูแต่ละสังกัด เกิดจากกฎหมายแม่บทดังกล่าว และเจตนารมณ์ของกฎหมายเหล่านั้น ต้องการให้การจัดส่วนคนของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นระบบคุณวุฒิ แต่ในพฤติกรรมการบริหารมักจะมีระบบอุปถัมภ์ นอกจากนี้ยังมีระบบอื่น ๆ อีก ที่มาเกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานบุคคล จึงขอกล่าวระบบต่าง ๆ พอสังเขป ดังนี้

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System, Spoils System, Favoritism, Nepotism)

ระบบบริหารงานบุคคลในระบบอุปถัมภ์มีลักษณะเด่นพวก กล่าวคือ การบรรจุ แต่งตั้งบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ ผู้มีอำนาจมักจะบรรจุลูกหลาน ญาติ พี่น้อง หรือพรรคพวกเพื่อนฝูง เนื่องมาจากความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือ

เป็นพรรคพวกจากผู้บังคับบัญชา หรือนักการเมือง โดยมิได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งหรือการให้พ้นจากตำแหน่งก็กระทำกันตามแต่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควร โดยไม่มีระเบียบแบบแผนแต่อย่างใด

ประเทศไทยเริ่มใช้ระบบบริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒิ มาตั้งแต่ปี 2471 แต่เนื่องจากอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์และค่านิยมของคนไทย เช่น ความเกรงใจ การคิดถึงส่วนตนมากกว่าส่วนรวม เหล่านี้จึงทำให้ระบบอุปถัมภ์ยังยืนมาจนถึงปัจจุบันนี้ ลักษณะของระบบอุปถัมภ์คือ

1. การพิจารณา บรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง มักจะไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ
2. ไม่เปิดโอกาสที่เท่าเทียมกันแก่บรรดาคนงาน หรือข้าราชการในหน่วยงาน
3. มักจะมีอิทธิพลทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของหน่วยงาน
4. คนงานหรือข้าราชการไม่มีความมั่นคงในหน้าที่การงานที่ทำอยู่³²

ระบบคุณวุฒิ (Merit System)

ระบบคุณวุฒิเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่ตรงข้ามกับระบบอุปถัมภ์

มีลักษณะเด่นที่สำคัญ 4 ประการ คือ

1. หลักความสามารถ (The Rule of Competence)
2. หลักความมั่นคง (Security on Tenure)
3. หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)

³² ทัศน ปรัชญพฤทธิ์และ อิศระ สุวรรณผล, ปทานุกรมการบริหาร (พระนคร : โรงพิมพ์สมาคมสังคมนิยมแห่งประเทศไทย, 2514), หน้า 222.

4. หลักความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity)³³

นอกจาก 2 ระบบดังกล่าวแล้ว ในการบริหารงานบุคคลของไทย ยังรับอิทธิพลมาจากวัฒนธรรม การเมือง ชุมกิจ และอิทธิพลจากต่างประเทศทั้ง ทางวิชาการและการเปลี่ยนแปลงในลักษณะประเทศคอยพัฒนา

ชัยณรงค์ ละออนวล³⁴ ได้จำแนกระบบต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันว่ามีอยู่ 7 ระบบ นอกจาก 2 ระบบ ดังกล่าวแล้ว คือ

3. ระบบอาวุโส กล่าวคือ การเลื่อนเงินเดือนเลื่อนตำแหน่ง ให้ความสำคัญอาวุโสเป็นหลักในการพิจารณา ข้าราชการทำงานเอาตัวรอด เพื่อให้มีอาวุโส ข้าราชการในระบบนี้มักจะเฉื่อยชา เข่าขามเยิ่นขาม ส่วนรวมไม่ได้ ประโยชน์เท่าที่ควร

4. ระบบชั้นยศ มีการบรรจุให้ฐานะติดตัวคน ความยากง่ายของงาน ความหนัก หรือไม่ทำงานเลย ไม่มีผลกระทบถึงฐานะ สิทธิ ประโยชน์และโอกาสก้าวหน้าของข้าราชการ การบริหารงานบุคคลตามระบบนี้มักจะปรากฏผลในชั้นปลาย ในลักษณะของการใช้คนสับสนปนเป ราชการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

5. ระบบการเมือง การบรรจุคนเข้ารับราชการเป็นไปตามเหตุผลของนักการเมือง การทำงานก็ทำเพื่อนักการเมือง การเข้ารับราชการ การลาออกจากราชการมีลักษณะ "ยกกะบิ เทกะบะ" คือ เข้าพร้อมกันทั้งชุดและ ออกพร้อมกันทั้งชุด คุณสมบัติของคนมักจะไม่มีควมสำคัญมากนัก ขอให้ นักการเมือง

³³ Joseph B. Kingsbury, *op.cit.*, pp. 5-6.

³⁴ ชัยณรงค์ ละออนวล, พี.ซี. กลไกพื้นฐานในการปฏิรูปราชการ พลเรือน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ไทยแบบเรียน, 2518), หน้า 72-73.

สนับสนุนก็เป็นใช้ได้ ข้าราชการในระบบนี้จึงขาดการต่อเนื่องในการทำงาน บางคนขาดความรู้ในวิชาชีพและขาดประสบการณ์ในราชการ

6. ระบบธุรกิจ บรรจุและให้เงินเดือนคนตามความสามารถในการค้าขาย มีการบรรจุเข้าในระดับสูง ๆ ได้เป็นปกติวิสัย การเลื่อนเงินเดือนเลื่อนตำแหน่ง กระทำได้รวดเร็วเป็นกอบเป็นกำผิดปกติ ใช้ง่ายออกง่าย มีอิสระในการทำงานในการใช้เงินมากกว่าปกติ มักจะยึดการทำงานเพื่อให้ได้กำไรเป็นเป้าหมายในการทำงาน มักจะมีการแก่งแย่งชิงดีชิงเด่น เป็นผลในอันปลายของการใช้ระบบนี้

ข้าราชการที่มีทัศนคติไปในทางธุรกิจ มักจะแสวงหากำไรในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง และนำภาพพจน์ที่ไม่ดีมาสู่ระบบ ทำให้ขวัญกำลังใจในส่วนราชการนั้นและระบบราชการเสียหาย

7. ระบบ พี.ซี. มีการบรรจุและให้เงินเดือนตามความยากง่ายของงาน มีการกำหนดให้บรรจุคนให้ตรงตามความต้องการของตำแหน่ง ส่งเสริมคนให้มีความอดทน ความชำนาญงานในวิชาชีพเฉพาะอย่าง การทำงานมักจะเกิดและตายอยู่ในสายอาชีพเดียว มักจะมีการทำงานเพื่อความเป็นเลิศในวิชาชีพมากกว่าทำงานตามทิศทางทางการเมือง

ชัยณรงค์ ละออนวดสรุปว่า ระบบบริหารงานบุคคลของเราที่ผ่านมา นับว่าเป็นการบริหารงานบุคคลที่สมบูรณ์แบบ และก้าวหน้ากว่าประเทศใด ๆ กล่าวคือ ระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโสใช้ในทางปฏิบัติเป็นอันมาก ระบบชั้นยศใช้ทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ และใช้หลักพื้นฐานมากกว่าหลักอื่น ระบบคุณวุฒิ (ชัยณรงค์ย้ำเพียงในเรื่องคุณวุฒิทางการศึกษา) ใช้ในการบรรจุผู้สำเร็จปริญญาและประกาศนียบัตรวิชาชีพ และการปรับเงินเดือนตามคุณวุฒิ ระบบการเมืองใช้แก่ข้าราชการการเมืองและข้าราชการต่างประเทศพิเศษ ระบบธุรกิจมีความมุ่งหมายที่จะใช้แก่ข้าราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข ซึ่งเรียกว่า ข้าราชการรัฐพาณิชย์ และระบบ พี.ซี. ใช้ในการ

ที่ราคาตามตำแหน่ง คุณภาพ และปริมาณของงาน และใช้ในการปรับตำแหน่งให้สูงขึ้น

องค์กรกลางบริหารงานบุคคล

หน่วยงานหรือองค์กร (Organization) ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมี 2 ระดับด้วยกัน และมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หน่วยงานทั้ง 2 คือ

1. องค์กรกลางบริหารงานบุคคล (Central Personnel Agency)
2. องค์กรปฏิบัติงานบุคคล (Operating Personnel Agency)

องค์กรกลางบริหารงานบุคคล มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางของการบริหารงานบุคคลทั้งหมดขององค์กรนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน รับสมัครแข่งขันหรือคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน ปรับปรุงหลักการและวิธีการในบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม เป็นผู้วางนโยบายการผลิตบุคลากร เป็นศูนย์กลางในการฝึกอบรม จัดทำระเบียบ รับฟังคำร้องทุกข์ อุทธรณ์ ตลอดจนประชาสัมพันธ์ระบบคุณธรรมให้รู้จักกันแพร่หลาย

อำนาจหน้าที่ขององค์กรกลางบริหารงานบุคคล พอสรุปได้ดังนี้

1. รักษามาตรฐานและความเป็นระเบียบเสมอภาคกัน
2. ตรวจสอบและดูแลให้หน่วยราชการได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบ
3. คัดเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ
4. ส่งเสริมความมั่นคงและความเป็นธรรมแก่ข้าราชการ
5. เป็นผู้นำและประสานงาน นำหลักการใหม่ ๆ ของการบริหารงานบุคคลมาเผยแพร่ ประสานงานให้หน่วยงานอื่นได้เข้าใจระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่งรวมทั้งการพิจารณาเรื่องการโอนย้ายข้าราชการด้วย

6. ให้บริการทางวิชาการแก่งานอื่นที่เกี่ยวข้อง

7. เก็บทะเบียนประวัติ³⁵

องค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายข้าราชการพลเรือนในประเทศไทย มี

1. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
2. กฤษฎีกา
3. คณะกรรมการข้าราชการส่วนจังหวัด (ก.จ.)
4. คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)
5. คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.)
6. คณะกรรมการข้าราชการตุลาการ (ก.ต.)
7. คณะกรรมการอัยการ (ก.อ.)
8. คณะกรรมการข้าราชการในมหาวิทยาลัย (ก.ม.)
9. คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (ก.ร.)

องค์การกลางบริหารงานบุคคลฝ่ายครู มีเฉพาะ ก.พ., ก.จ., ก.ท.

ก. ก. และกฤษฎีกา

องค์การปฏิบัติงานบุคคล

องค์การปฏิบัติงานบุคคล เป็นองค์การที่ช่วยองค์การกลางบริหารงานบุคคล เพื่อนำหลักการ นโยบาย ระเบียบและข้อบัญญัติตามกฎหมายแม่บทมาใช้ปฏิบัติในหน่วยงานของตน ผู้บังคับบัญชาทุกระดับมีส่วนในการบริหารงานบุคคล แต่ที่ปฏิบัติกันเป็นลักษณะองค์การ ในรูปคณะกรรมการระดับทำงาน กฎหมายแม่บทบัญญัติไว้ให้ทำในระดับ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดและเทศบาล คณะผู้ทำงานเหล่านี้ตาม

³⁵ John M. Pfiffner and Robert Prestus, Public Administration (New York : Ronald Press, Co., 1967), p. 254.

กฎหมายเรียกว่า คณะอนุกรรมการข้าราชการพลเรือน เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. เช่น ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ ในระดับ กระทรวง, กรม, จังหวัด ก็เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง, อ.ก.พ. กรม และอ.ก.พ. จังหวัด เป็นต้น ก่อนปี 2515 หน่วยงานที่ปฏิบัติงาน บุคคลส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสำนักงานเลขาธิการกรม แต่ตั้งแต่ปี 2515 ซึ่งเป็นปีที่ ปรับปรุงกระทรวงทบวงกรมครั้งใหญ่ และในระดับกรมก็มีการปรับปรุงส่วนราชการ กฎหมายได้กำหนดให้มีกองการเจ้าหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของ กรมทั้งหมด แต่จนถึงบัดนี้ (พ.ศ. 2519) บางกรมยังไม่สามารถรวมงานบุคคล มาไว้ในแห่งเดียวกัน เพราะการปรับปรุงหน่วยงานภายในของบางกรมไม่กล้าทำ กันอย่างจริงจัง งานบุคคลจึงยังคงอยู่ที่บางกองบางแผนก และบางบุคคลในกรมนั้น ๆ

การบริหารงานบุคคลในระดับองค์การปฏิบัติงานบุคคล (คือ กองการ เจ้าหน้าที่) มีลักษณะเป็นงานบริการหรือหน่วยปฏิบัติการ (Operating Unit) เป็นตัวกลางประสานงานระหว่างหน่วยปฏิบัติงานบุคคลที่ย่อยลงไปกับองค์การกลาง บริหารงานบุคคล หน่วยปฏิบัติงานบุคคลที่ย่อยลงไปในวงการศึกษาคือ กองและ โรงเรียน แต่การวินิจฉัยสั่งการใด ๆ ไม่มีผลทางกฎหมาย นอกจากความใจกว้าง ของผู้บริหารระดับกรมที่จะกระจายอำนาจออกไป

หน้าที่ขององค์การปฏิบัติงานบุคคล มีดังนี้

1. ช่วยจัดการวางแผนกำลังคน หรือกำหนดอัตรากำลัง
2. ช่วยผู้บริหารในการวางแผน จัดระเบียบและควบคุมงาน
3. ช่วยเหลือข้าราชการให้เข้าใจและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความรับผิดชอบ
4. ช่วยเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา

เพื่อปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

5. ช่วยเหลือแก้ปัญหาคนบุคคลเป็นกรณีพิเศษ

6. ปฏิบัติงานด้านจัดการ ซึ่งอยู่ในหน้าที่ของ³⁶

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน

คำว่า "ตำแหน่ง" และ "อัตราเงินเดือน" ในพระราชการของไทยมักนิยมใช้ควบคู่กันไป ในทางวิชาการแล้วสองคำนี้มีความหมายต่างกัน

ตำแหน่ง หมายถึง กลุ่มงาน หรือสายงานที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบสัมพันธ์และคล้ายคลึงกัน ชื่อตำแหน่งหรือชื่อสายงาน สะท้อนให้เห็นลักษณะของตำแหน่งทั้งกลุ่มว่าเป็นงานชนิดเดียวกัน เช่น สายงานครู สายงานนักวิชาการศึกษา สายงานธุรการ สายงานเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เป็นต้น

ในองค์กรหนึ่ง ๆ มีสายงานต่าง ๆ หลายสาย ทั้งนี้เนื่องจากมีหน้าที่และความรับผิดชอบต่างกันไป เช่น ในสถานศึกษาระดับวิทยาลัย นอกสายงานครูแล้วยังมีสายงานธุรการ สายงานบริหาร สายงานการเงินและบัญชี สายงานช่างอีกด้วย แต่เนื่องจากจำกัดด้วยงบประมาณ จึงบรรจุบุคคลเฉพาะสายงานหลัก คือ สายงานครู และกำหนดงานในหน้าที่ให้กว้างขึ้น

อัตราเงินเดือน คือ ค่าตอบแทนสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ถ้าเป็นระบบขั้นยศอัตราเงินเดือน ก็คิดตามตัวบุคคล ถ้าเป็นระบบจำแนกตำแหน่งก็คิดไว้กับตำแหน่ง การกำหนดค่าตอบแทนโดยทั่วไปนิยมกำหนดเป็นงวด จึงเรียกว่อตราเงินเดือน เช่น อัตราเงินเดือนชั้นจัตวา ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2517

³⁶ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 51.

ชั้นจัตวา มีอัตราเงินเดือนตั้งแต่ 750-2,100 บาท³⁷ และในแต่ละชั้นได้จัด
อันดับและขั้นเงินเดือนไว้ด้วย ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518
อัตราเงินเดือนจ่ายตามระดับตำแหน่ง เช่น เงินเดือนที่ข้าราชการได้รับในปัจจุบัน
ตามบัญชี ก. ระดับ 2 มี 18 ชั้น ชั้นต้น 750 บาท ชั้นสูงสุด 2,100 บาท³⁸

การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล
โดยทั่วไป นิยมใช้อยู่ 2 แบบ คือ

1. การกำหนดตำแหน่งตามชั้นยศ (Rank Classification)

เป็นการกำหนดตำแหน่ง โดยถือเอาตัวบุคคลเป็นหลัก ส่วนหน้าที่ความรับผิดชอบและ
คุณวุฒิเป็นรอง การกำหนดตำแหน่งแบบนี้จึงกระทำอย่างกว้าง ๆ ตามความสามารถ
และคุณสมบัติของตัวบุคคลปฏิบัติราชการ ให้ความสำคัญแก่ตัวบุคคลมากกว่าตำแหน่ง
การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ จึงยึดถือยศ หรือประเภทของ
ข้าราชการเป็นสำคัญ ข้าราชการที่อยู่ในชั้นเดียวกัน จะได้รับเงินเดือนและค่า
ตอบแทนเท่าเทียมกัน ไม่วางงานที่ทำจะมีปริมาณ ความสำเร็จและการใช้เวลาใน
การปฏิบัติแตกต่างกันมากนักเพียงใดก็ตาม เช่น ครูใหญ่เอก ที่มีนักเรียน 1,000 คน
แม้จะเป็นครูใหญ่เหมือนกัน ก็ได้รับเงินเดือนต่างกัน ตามชั้นยศ เป็นต้น

การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ จึงมุ่งแสวงหาบุคคล โดยยึดถือพื้นฐาน
การศึกษาเป็นหลัก และสอบวัดความรู้ทั่ว ๆ ไป เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ตัดสินโดยไม่คำนึง

³⁷ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 91 ตอนที่ 50, วันที่ 19 มีนาคม
พ.ศ. 2517.

³⁸ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 26, วันที่ 6 กุมภาพันธ์
พ.ศ. 2518. กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อ 9 กันยายน พ.ศ. 2519 และ
พระราชกฤษฎีกามีผลบังคับให้ตั้งแต่วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2519

ว่าตำแหน่งหน้าที่นั้น จะต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้านประสบการณ์มากน้อยเพียงใด ในการปฏิบัติหน้าที่การงาน

การกำหนดตำแหน่งตามขั้นยศ มีแนวความคิดอยู่ที่ว่า ข้าราชการเป็นงานอาชีพ (Career Service) บุคคลจะเข้ามารับราชการตั้งแต่อายุยังเยาว์วัยฝึกฝนการทำงานไปด้วยความหวังที่จะไต่เลื่อนขั้นตำแหน่งสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ความอาวุโสย่อมทำให้เกิดประสบการณ์และความรู้ความชำนาญมากขึ้น เมื่อเป็นเช่นนั้น บุคคลก็ควรจะได้รับเงินเดือนและค่าตอบแทนจากการทำงานสูงตามขั้นยศ มีแนวความคิดว่า ข้าราชการเป็นบุรุษวง (generalist) มากกว่าบุรุษงานเฉพาะอย่าง (Specialist)

การจำแนกตามขั้นยศ ใช้นั้นกับวงราชการ ตำรวจทุกประเทศ ส่วนในระบบข้าราชการพลเรือน ใช้นั้นในประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อินเดีย ปากีสถาน และประเทศไทย ก่อนวันที่ 9 กันยายน 2518

ในวงการครูใช้ระบบขั้นยศเหมือนกัน แต่ถ้อยวิธานะเป็นหลัก จึงมีชื่อเฉพาะไปว่า การกำหนดตำแหน่งตามขั้นวิทยฐานะ (Academic Rank Classification = A.R.C.) แม้จะมีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนใหม่แล้ว การกำหนดตำแหน่งของครูก็เป็นไปตามขั้นวิทยฐานะ ส่วนการรับเงินเดือนนั้น อนุโลมตามระดับตำแหน่งที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย

2. การกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)

ตำแหน่ง (Position) หมายถึง การทำงานที่กำลังปฏิบัติอยู่ อันประกอบด้วย หน้าที่ ความรับผิดชอบและความยากลำบากของงาน (Duties, responsibilities and difficulty)

ส่วนคำว่า จำแนกหมายถึง การแบ่งแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ฉะนั้น การจำแนกตำแหน่งก็คือ การจำแนกตามประเภทของงาน โดยยึดถือความรับผิดชอบและความยากง่ายของตำแหน่งเป็นหลักสำคัญ การให้ค่าตอบแทนก็กำหนดจ่ายตามหลัก

ที่ว่า งานเท่ากันเงินเท่ากัน (Equal pay for equal work)

การกำหนดตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบนี้ ใ้กันในวงการบริหารธุรกิจ ในระบบข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา ฟิลาดีเนีย ส่วนในระบบข้าราชการพลเรือนไทย ใ้กับข้าราชการตุลาการ และข้าราชการอัยการมาก่อน ปัจจุบันได้นำมาใช้ทั้งระบบข้าราชการพลเรือนไทยแล้ว

2. การสรรหา (Recruitment)

ในระบบบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป มีกระบวนการตั้งแต่การได้บุคคลเข้ามาทำงานในหน่วยงาน จนถึงบุคคลพ้นสภาพการทำงานในหน่วยงาน งานสรรหาบุคคลเข้ามาทำงานนับได้ว่าเป็นกระบวนการสำคัญยิ่งยวดในการบริหารงานบุคคล ถ้าได้บุคคลที่มีความสามารถสูง บุคคลนั้นก็ช่วยทำให้งานขององค์การมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ประหยัดทรัพยากรในการพัฒนาบุคคลและบำรุงขวัญ อนึ่งกระบวนการสรรหา นับว่าขั้นตอนที่ได้รับการครหาใ้โดยย่อว่า "เดินพรรคเดินพวก" หรือทำหน้าว่า "เครื่องมือในการทดลอง" ไม่ใช่พอ หรือ การควบคุมการสอบไม่ยุติธรรม หรือบุคคลากรในองค์การทำหน้าว่า "คัดเลือกคนไม่เหมาะกับงาน" เข้ามาในองค์การ

สตาฮ (Stahl)³⁹ ใ้ความหมายของคำว่า การสรรหาว่า "การสรรหา คือ กระบวนการเลือกสรรบุคคลากรจากตลาดแรงงานมาใช้ประโยชน์ในหน่วยงาน ซึ่งหมายความถึงการกระทำต่าง ๆ เพื่อให้ใ้คนใ้มาทำงาน นับตั้งแต่การประกาศรับสมัคร การประชาสัมพันธ์ การเลือกใ้ขอสอบคัดเลือก การค้นหาบุคคลากรมาจากแหล่งบุคคลากรต่าง ๆ ทั้งในหน่วยงานใ้เดียวกัน และจากภายนอกหน่วยงาน การบรรจุบุคคลากรในตำแหน่งใ้เป็นการจัดสรรคนใ้เหมาะกับงาน ตลอดจนติดตามดูแลผลการทดลองปฏิบัติงาน

³⁹O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration

ไซมอน (Simon)⁴⁰ กับคณะมีความเห็นว่า การสรรหา เป็นกระบวนการบรรจุบุคคลเข้าประจำตำแหน่งต่าง ๆ โดยวิธีการ 2 วิธี คือ การคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้ามาบรรจุใหม่ และการเลื่อนบุคคลภายในที่หน่วยงาน มีอยู่แล้วใหม่รับตำแหน่งที่ว่างลง การบรรจุตั้งกล่าวจะต้องยึดถือหลักการคุณธรรม (the merit principles) คือ

ความสามารถ (Competence)

ความเป็นกลาง (Neutrality)

ความเสมอภาคในโอกาส (equality of opportunity)

ฟลิปโป (Flippo)⁴¹ กล่าวว่า การสรรหา คือ กระบวนการค้นหาบุคคลและชักจูงให้เขาสมัครเข้ามาทำงานในหน่วยงาน ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะต้องเริ่มขึ้นหลังจากหน่วยงานทราบแน่ชัดแล้วว่า มีความต้องการบุคลากรมาทำงานในตำแหน่งอะไร กระบวนการสรรหาเป็นกระบวนการทางบวก เพราะเป็นกระบวนการที่ยึดหลักการว่า จะต้องทำให้มีคนมาสมัครงานเป็นจำนวนมากเกินกว่าตำแหน่งที่มีอยู่ เพื่อจะได้มีการคัดเลือกเอาไว้เฉพาะคนที่มีความเหมาะสมมากที่สุด ซึ่งเป็นกระบวนการในทางลบ เพราะการคัดเลือกคือการคัดเอาคนที่มาสมัครมาก ๆ ออกไปเสียจำนวนหนึ่ง การสรรหาจะต้องหาจากแหล่งที่มีบุคคลทั้ง 2 แหล่ง คือ ทั้งภายในหน่วยงานนั้น ๆ เอง และจากภายนอกหน่วยงาน การสรรหาจากภายใน

⁴⁰Herbert A. Simon, D.W. Smithberg, and V.A. Thompson, Public Administration (New York : Alfred A. Knopf, 1966), pp. 312-315.

⁴¹Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management (New York : McGraw-Hill Book Co., 1966), p. 133.

ให้มีการโอนย้าย (Transfer) การเลื่อนตำแหน่ง (Promotion) และการบำรุงขวัญ (Increasing the general level of morale) การสรรหาบุคคลจากภายนอกมาบรรจุใหม่ ทำให้มีการขยายงาน และขยายกำลังคน (Expansion) ซึ่งมักจะกระทำต่อเมื่อมีการบรรจุในตำแหน่งขั้นต่ำ (Lower-entry level) หรือการบรรจุตำแหน่งที่ต้องการความสามารถเฉพาะสูง ซึ่งหาจากบุคคลที่มีอยู่แล้วไม่ได้ (Specialized positions)

ไพเกอร์กับไมเออร์ (Pigors and Myers)⁴² มีความเห็นว่า กระบวนการต่าง ๆ ในการจ้างบุคคลเข้ามาทำงาน (Hiring Procedures) มีขั้นตอนงานสำคัญอยู่ 3 ขั้นตอน คือ

1. การสรรหา (Recruitment)
2. การคัดเลือก (Selection)
3. การบรรจุ (Placement)

การดำเนินงานตามลำดับขั้นดังกล่าว มีความมุ่งหมายที่จะสร้างคณะบุคคลที่มีประสิทธิภาพ ให้แก่หน่วยงาน การบริหารบุคคลที่คิดไม่ได้หมายความว่า เมื่อใดมีตำแหน่งว่างลงในหน่วยงาน ก็ประกาศรับสมัครแล้วบรรจุทันที (Vacancy-requisition-fill) ดังนั้นการสรรหา - คัดเลือก - บรรจุ จึงเป็นวิธีการที่จะต้องทำความละเอียดรอบคอบ เพื่อประสิทธิภาพและความเหมาะสม หน่วยงานแต่ละแห่งควรรวมกิจกรรมต่าง ๆ ทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการจ้างบุคคลเข้ามาทำงานในหน่วยงานไว้ในแผนกหรือฝ่ายหรือศูนย์แห่งเดียวกัน คือควรรวมอำนาจในการสรรหา - คัดเลือก - บรรจุ ไว้ในแหล่งเดียวกัน (Centralized recruitment procedures) เพราะกระบวนการนี้ต้องการความ

⁴²Paul Pigors and Charles A. Myers, Personnel Administration (New York : McGraw-Hill Book Co., 1969), p. 267.

สามารถและความชำนาญเป็นพิเศษ หัวหน้าหน่วยงานย่อย ควรเพียงแต่เสนอ ความต้องการและชี้แจงรายละเอียดของงานมาให้ศูนย์กลางทราบเพื่อกำเนินการ สรรหา และคัดเลือกบุคคลากรให้แก่ตน มีอิสระทางแผนกต่างก็จัดทำตามอำเภอใจ

สรุป การสรรหาเป็นกระบวนการที่จัดทำโดยหน่วยงาน บริหารบุคคลกลาง ซึ่งจัดทำหลังจากมีการทราบอัตราตำแหน่งในหน่วยงานหนึ่ง ๆ แลแล้ว การสรรหาบุคคลทำได้สองทางคือ การคัดเลือกบุคคลจากภายในหน่วยงาน และจากภายนอกหน่วยงานเข้าดำรงตำแหน่ง กระบวนการสรรหาที่มีตั้งแต่การสรรหา การคัดเลือก การบรรจุ การทดลองปฏิบัติงาน และการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่ง การสรรหาครุในประเทศไทยเป็นไปตามที่วทกกฎหมาย ที่แต่ละองค์การกวดงบริหารงานบุคคลได้กำหนดไว้

3. การพัฒนาครุ

การพัฒนาบุคลากรในวงราชการไทย มีคำที่ใช้กันแพร่หลาย ในภาษาไทยอย่างน้อย 3 คำ คือ การพัฒนาบุคคล การส่งเสริมสมรรถภาพและการ ฝึกอบรม คำแรกฟังดูทันสมัยดี คำที่สอง ตรงกับพฤติกรรมที่ปฏิบัติอยู่ดี กล่าวคือ บุคคลที่รับเข้ามาในองค์การมีสมรรถภาพอยู่แล้ว ต้องการส่งเสริมให้มากขึ้น หน่วยงาน การเจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง มีชื่อตรงกับความหมายนี้ว่า กองอัตรากำดังและ ส่งเสริมสมรรถภาพ แต่หน่วยงานที่ทำจริงคือ วิทยาลัยการปกครอง ส่วนคำที่ 3 ใช้ในความหมายที่แคบ เพราะเป็นเพียงวิธีหนึ่งของการพัฒนาบุคคล แต่เนื่องจากเราใช้วิธีการฝึกอบรมเป็นหลักในการพัฒนาบุคคลจึงใช้คำว่า การฝึกอบรม แทน และใช้กันแพร่หลายจนดูเหมือนว่าใช้คำ "การฝึกอบรม" แทน การพัฒนาบุคคล แต่ในวงการศึกษารเราใช้ การนิเทศการศึกษาแทน ซึ่งถือว่าเป็น การส่งเสริมสมรรถภาพของครุ ตั้งแต่ปี 2495 เป็นต้นมา กรมที่มีโรงเรียน จึงได้จัดตั้งหน่วยศึกษานิเทศก์ขึ้นมารับผิดชอบงานนี้ และตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา กระทรวงมหาดไทยได้เสนอแนะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งวิทยาการประจำ อำเภอขึ้น ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบเหมือนศึกษานิเทศก์

การพัฒนาบุคคลเป็นวิธีการที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย และได้มีผู้ให้ความหมายของการพัฒนาบุคคลไว้หลายอย่าง อาทิ "การพัฒนาบุคคล คือ กรรมวิธีในอันที่จะเพิ่มพูนสมรรถภาพในการทำงานของผูปฏิบัติงาน ทั้งในด้าน ความคิด การกระทำ ความสามารถ ความรู้ ความชำนาญ และท่าทีต่าง ๆ"⁴³

ฮาร์บิสันและไมเออร์ (Harbison and Myers)⁴⁴ กล่าวว่า "การพัฒนาบุคคลคือ กระบวนการที่จะเพิ่มความรู้ ทักษะ และสมรรถภาพ ของบุคคลทั้งหมดขององค์การใดองค์การหนึ่ง"

ดังที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่า การพัฒนาบุคคลฝ่ายกรณั้น ใช้หลักนิเทศการศึกษา นักวิชาการได้ให้ความหมายของการนิเทศการศึกษาไว้ดังนี้ กูด (Good)⁴⁵ กล่าวว่า การนิเทศการศึกษา หมายถึง ความพยายามทุกชนิดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศึกษาที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นิเทศ การศึกษา ในการแนะนำครูและบุคคลอื่นที่ทำงานเกี่ยวข้องกับการศึกษา ในวิธีที่ ปรับปรุงการสอนหรือการใดการศึกษา การนิเทศการศึกษาช่วยให้เกิดความงอกงาม ในวิชาชีพทางการศึกษา (Professional Growth) ช่วยพัฒนาครู (Development of Teachers) ช่วยในกาเลือกและปรับปรุงวัตถุประสงค์ของการศึกษา

⁴³Civil Service Training, Employer Training in Public Service (Chicago : Civil Service Assembly of the United States and Canada, 1941), p. 2.

⁴⁴Frederick H. Harbison and Charles A. Myers, Education Manpower and Economic Growth : Strategies of Human Resources Development (New York : McGraw-Hill Book Company, 1964), p. 1.

⁴⁵Carter V. Good, Dictionary of Education (New York : McGraw-Hill Book, Co., 1959), p. 539.

(Selection and revision of educational objectives) ช่วยเลือก และปรับปรุงวิธีสอน (Methods of teaching) กับช่วยเลือกและปรับปรุงการ ประเมินผลการสอน (Evaluation of instruction)

เบอร์ตันและบรูคเนอร์ (Burton and Brueckner)⁴⁶

กล่าวว่า การนิเทศการศึกษาคือ เทคนิคของผู้เชี่ยวชาญในอันที่จะให้บริการ เกี่ยวกับการปรับปรุงการเรียนการสอน โดยอาศัยความร่วมมือกันระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาทุกฝ่าย ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดความเจริญงอกงามและพัฒนาการแก่เด็ก

วีรวิฑู จิตต์นิวงาม⁴⁷ กล่าวว่า การนิเทศการศึกษา คือ ความพยายามของผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการศึกษาทุกฝ่าย ที่จะปรับปรุงและพัฒนาการเรียนการสอนให้มีคุณภาพ เพื่อก่อให้เกิดความเจริญงอกงามและพัฒนาการแก่ผู้สอนและผู้เรียน

ในความเข้าใจของคนทั่วไป การนิเทศการศึกษาเป็นเรื่อง ของศึกษานิเทศก์ และวิธีการนิเทศ คือ การจัดอบรมครูเท่านั้น แต่ตามหลักการ นิเทศการศึกษาตามความหมายข้างต้น การนิเทศการศึกษาเป็นเรื่องของผู้บริหาร การศึกษาทุกระดับ และวิธีการนิเทศก็มีหลายแบบ จะขอยกตัวอย่างเฉพาะที่กวิน (Gwynn)⁴⁸ ได้แบ่งไว้ ดังนี้

⁴⁶ William H. Burton and Leo Brueckner, Supervision : A Social Process (New York : Appleton-Century Company, 1955), p. 11.

⁴⁷ วีรวิฑู จิตต์นิวงาม, "พัฒนาการของการนิเทศการศึกษาในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรมหาบัณฑิต แผนกวิชาบริหารการศึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515), หน้า 9.

⁴⁸ Minor J. Gwynn, Theory and Practice of Supervision (New York : Dodd, Mead & Company, 1974), p. 327.

การนิเทศเป็นกลุ่ม

- 1) การตั้งคณะทำงาน (Committee)
- 2) การศึกษาต่อ (Course Work)
- 3) การจัดห้องปฏิบัติการหลักสูตร (Curriculum laboratory)
- 4) การอ่านเฉพาะเรื่อง (Directed reading)
- 5) การสาธิตการสอน (Demonstration teaching)
- 6) การศึกษานอกสถานที่ (Field trip for staff personnel)
- 7) การฟังคำบรรยาย (Institutes and lectures)
- 8) การอภิปรายกลุ่ม (Panel and forum discussions)
- 9) การจัดห้องสมุดวิชาชีพ (Professional libraries)
- 10) การจัดสมาคมวิชาชีพ (Professional Organizations)
- 11) การจัดป้ายนิเทศ (Supervisory bulletin)
- 12) การประชุมครู (Teachers meeting)
- 13) การประชุมปฏิบัติการ (Workshops or group conference)

การนิเทศเป็นรายบุคคล

- 1) การสังเกตการสอนในชั้นเรียน (Classroom observation)
- 2) การทดลองในห้องเรียน (Classroom experimentation)
- 3) การปรึกษาหารือ (Conference or the interview)

- 4) การเยี่ยมเยียนกัน (Intervisitation and Observation)
 - 5) การเลือกวัสดุการสอน (Selection of materials for teaching)
 - 6) การประเมินผลตนเอง (Self-evaluation)
- ส่วนการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทางการศึกษานั้นก็มีอยู่ทุกหน่วยงาน เช่น การฝึกอบรมศึกษานิเทศก์ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ การอบรมผู้ที่จะบรรจุเป็นศึกษานิเทศก์ของสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ การอบรมครูใหญ่โรงเรียนเทศบาลและครูใหญ่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ของวิทยาลัยการปกครอง การอบรมศึกษานิเทศก์ประจำจังหวัดของกรมสามัญศึกษา เป็นต้น

การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน

แท้จริงขั้นตอนของการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือนมาที่หลังการประเมินผลการปฏิบัติงาน แต่การประเมินผลการปฏิบัติงานในระบบราชการไทยมีน้อย แม้จะมีกฎหมายระเบียบกำหนดวิธีปฏิบัติไว้แต่ผู้บริหารงานก็ทำได้คือเป็นเกณฑ์เท่าใดไม่สนใจค่ากล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า "ความชั่วไม่มี ความดีไม่ปรากฏ เอาไปหนึ่งชั้น" หรือ "ทำแบบเขารวมเย็นชาม" หรือ "ได้ยศสิน สิ้นมาก ปากสอดลวด ลอไซแดง แรงวิชา ถลามาเอง" เหล่านี้แสดงถึงระบบราชการที่ยังคอยในการประเมินผลการปฏิบัติงาน ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมีใ้กล่าวถึงขั้นตอนนี้ไว้ แต่จะใ้กล่าวถึงขั้นตอนถัดไปบ้าง คือ การเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน

การพัฒนาบุคคลในองค์การ นอกจากการฝึกอบรมแล้ว อาจกระทำใ้ได้โดยการเลื่อนตำแหน่งและเงินเดือน สำหรับสายงานครู การเลื่อนระดับตำแหน่งทำใ้คนอย นอกจากเป็นหัวหน้าสถานศึกษา หรือย้ายไปอยู่สายเจ้าหน้าที่การศึกษา แต่ครูก็สามารถเลื่อนเงินเดือนใ้ตามวุฒิทางการศึกษา ใ้แก่การสอบวิชาชุดและ

การลาศึกษาต่อในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งในระบบราชการไทยเปิดโอกาสให้มากกว่า
สายงานอื่น

วินัยและการร้องทุกข์



วินัย

เพื่อให้ราชการได้มีจิตสำนึกในการบริการประชาชน และปฏิบัติงาน
ตามระเบียบแบบแผน และประเพณีของทางราชการ จึงได้มีระเบียบวินัยขึ้น จูเซียส
(Jucius)⁴⁹ กล่าวว่า วินัยคือ ทัศนคติของบุคคลากรที่มีต่อระเบียบข้อบังคับและ
มาตรการพิเศษการปฏิบัติงานขององค์กร เมื่อใดบุคคลากรปฏิบัติตามระเบียบข้อ
บังคับของผู้บังคับบัญชาด้วยความเต็มใจ เราเรียกว่าบุคคลากรอยู่ในระเบียบวินัยที่ดี
เมื่อใดบุคคลากรปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับด้วยการฝืนใจ หรือฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับ
เราเรียกว่า บุคคลากรขาดระเบียบวินัย

วินัยในแง่จิตวิทยา เป็นเรื่องของ การสร้างศรัทธาในการปฏิบัติงาน
การสร้างสำนึกดีในหมู่คณะ การปฏิบัติตามธรรมเนียมของทางราชการและการ
ยอมรับนับถืออำนาจหน้าที่ วินัยส่วนบุคคลที่แต่ละคนได้สะสมและสร้างขึ้น ก่อให้เกิด
วินัยต่อหมู่คณะ เมื่อใครทำผิดวินัยก็ยอมจะถูกลงโทษ ผู้คนจึงมองเรื่องของวินัย
เป็นเรื่องทางลบมากกว่าทางบวก วินัยในแง่บวกจึงมักมองเป็นเรื่องการฝึกอบรม
การพิจารณาความดีความชอบมากกว่าในทัศนะนี้ ฟลิปโป (Flippo)⁵⁰ จึงให้

⁴⁹ Michael J. Jucius, Personnel Management (Homewood, Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1968), p. 514.

⁵⁰ Edwin B. Flippo, Principles of Personnel Management (New York : McGraw-Hill Book Co., 1966), p. 397.

ความหมายของคำว่า วินัย คือ มาตรการในการลงโทษเพื่อระงับพฤติกรรมที่ไม่พึงปรารถนาของบุคคล ด้วยเหตุนี้วินัยจึงจัดเป็นการจูงใจในทางลบ ซึ่งเป็นการลงโทษ อาจเป็นการตำหนิ ให้งานและตัดเงินเดือน ในทางตรงข้ามถ้ามีคนจงใจในทางบวก ก็ให้ค่าชมเชย เดือนตำแหน่ง และขึ้นเงินเดือนในการปฏิบัติงานในองค์การต่องถือว่า บุคลากรส่วนใหญ่เป็นผู้มีวินัยดี แต่มีส่วนน้อยที่เสียวินัย ดังนั้นองค์การจึงต้องวางบทลงโทษ สร้างเป็นระเบียบขอบังคับขึ้นเรียกว่า วินัย

การร้องทุกข์

การอยู่รวมกันของบุคคลหมู่มาก โดยเฉพาะในแง่ขององค์การย่อมมีข้อขัดแย้ง ขอบมองใจ หรือความไม่สบายใจในหน่วยงานขึ้นได้ ในองค์การสมัยใหม่จึงจัดให้มี หน่วยบุคลากรสัมพันธ์ หน่วยแนะแนวและมีการสื่อสารหลายแบบ เพื่อให้บุคลากรเข้าใจนโยบายและการปฏิบัติงานขององค์การ และโดยเฉพาะการพิจารณาความดีความชอบ การลงโทษ ถ้ารู้สึกไม่ยุติธรรมก็มีระเบียบให้ร้องเรียนได้ การสร้างวิธีการหรือช่องทางใหม่บุคคลมีความหวังเป็นทางหนึ่งที่ทำให้ขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานดีขึ้น แต่ถาองค์การไม่จัดทำอย่างจริงจัง เรื่องนี้ก็เพียง "ยาหอม" และจะก่อให้เกิดกมลไม่เป็นทางการขึ้น การที่กฎหมายแรงงานให้ลูกจ้างตั้งสมาคมลูกจ้างขึ้นได้ ก็เพื่อให้การร้องทุกข์มีหลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติเป็นที่ยอมรับมากขึ้น การที่ครุจัดตั้งกลุ่มหรือศูนย์ต่าง ๆ ขึ้น เนื่องจากองค์การที่เป็นทางการของครูไม่เปิดช่องทางในการร้องทุกข์อย่างเพียงพอ

4. การบำรุงรักษา

การบำรุงรักษาเป็นเรื่องของผลประโยชน์ ที่องค์การจัดให้แก่บุคลากรทั้งขณะทำงานอยู่ ดางานชั่วคราว และเมื่อพ้นสภาพไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการบำรุงรักษาบุคลากรให้อยู่กับองค์การให้นานที่สุดเท่าที่ได้ตกลงกันไว้

ไพเกอร์และไมเออร์ (Pigors and Myers)⁵¹ กล่าวว่า

⁵¹Paul Pigors and Charles A. Myers, op.cit., p. 570

สวัสดิการคือ ผลประโยชน์และบริการ (Benefits and Services) ที่องค์กรจัดให้แก่บุคลากร 3 ประเภท คือ

- 1) ขณะทำงานอยู่ (on the job)
- 2) หยุดงานแต่ยังเป็นบุคลากรประจำขององค์กรอยู่ (off the job but in the company)
- 3) พ้นจากงานไปเป็นสมาชิกธรรมดาของสังคมทั่วไป (outside the company in the community)

ทั้งนี้เพื่อให้บริการหรือความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ 8

ประเภท คือ

- 1) สุขภาพ (health)
- 2) ความปลอดภัย (Safety)
- 3) ความสะดวก (Conveniences)
- 4) การศึกษาและข่าวสารความรู้ (education and information)
- 5) ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (economic security)
- 6) การพักผ่อนหรือสันทนาการ (recreation)
- 7) การให้คำปรึกษา (Counseling)
- 8) การให้ผลประโยชน์แก่ชุมชน (Community interests both civic and humanitarian)

นอกจากนี้คำว่า สวัสดิการยังรวมถึงผลประโยชน์เล็กน้อยต่าง ๆ (fringe benefits) เช่น การจ่ายเงินค่าล่วงเวลา (Overtime or premium pay) การประชุมหรือทำงานเฉพาะเรื่อง (Call-in pay) ตลอดจนจ่ายเงินให้ไปหยุดพักผ่อน (Vacation)

กิบสันและฮันท์ (Gibson and Hunt)⁵² กล่าวว่า
สวัสดิการหมายถึง บริการที่โรงเรียนจัดให้บุคลากร เพื่อป้องกันความยากลำบากที่
ไม่จำเป็น (to prevent undue hardship) และเพื่อให้เกิดความมั่นคง
ในทางสังคมและเศรษฐกิจ (social and economic security)

ในระบบราชการไทย ให้การบำรุงรักษาทั้ง 3 ประเภท
จนกล่าวได้ว่าเป็นหน่วยงานที่มีสวัสดิการดีเยี่ยม แม้เงินเดือนจะน้อยเมื่อเทียบกับ
ธุรกิจเอกชนที่มีข้อ แต่ตาเทียบรายได้ต่อหัวของประชากรของประเทศ กับเห็นว่า
รายได้ของข้าราชการไทยอยู่ในขั้นดี

การบำรุงรักษาที่จะกล่าวในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเรื่อง

- บำเหน็จบำนาญ
- ผลประโยชน์เกื้อกูล
- เครื่องราชอิสริยาภรณ์
- สวัสดิการจากองค์การอื่น

ในการศึกษาถึงวิวัฒนาการของระบบบริหารงานบุคคลฝ่าย
ครู ตั้งแต่แรกตั้งกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อพ.ศ. 2435 จนถึงปัจจุบัน (2519) จะ
ศึกษาว่าในช่วง 84 ปี ที่ผ่านมา พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลฝ่ายครูตามขั้นตอน
ดังกล่าวมีระบบระเบียบอะไรบ้าง และปฏิบัติกันอย่างไร

4. งานเขียนและงานวิจัยอื่นในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้
ระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูได้วิวัฒนาการมาพร้อม ๆ กับการ
จัดการศึกษาแผนใหม่ในประเทศไทย แต่เนื่องจากการจัดการศึกษาเป็นส่วนหนึ่ง
ของกิจการของรัฐที่จัดให้แก่ประชาชน การจัดการศึกษาจึงเป็นส่วนหนึ่งของระบบ
ราชการ และการจัดการศึกษาครั้งแรก ๆ ในสมัยรัชกาลที่ 5 ก็เป็นการจัดเพื่อ

⁵²R. Oliver Gibson and Harold C. Hunt, op.cit.,

ผลิตบุคคลเข้าสู่ระบบราชการ ซึ่งยังคงติดอยู่ในระบบค่านิยมทางการศึกษาจนบัดนี้ การศึกษาเรื่องระบบราชการในประเทศไทยเมื่อก่อนศึกษาใน วิชาการปกครอง ในคณะรัฐศาสตร์ ต่อเมื่อกองคณะรัฐประศาสนศาสตร์ ใน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์จนเมื่อปี พ.ศ. 2498 การศึกษาระบบราชการในแง่ ของการจัดองค์การ การบริหารรัฐกิจ พฤติกรรมการบริหาร ฯลฯ จึงได้ศึกษา กันเป็นกิจลักษณะ ในลักษณะที่เป็นศาสตร์เฉพาะ ที่เรียกว่า บริหารศาสตร์ จนวันที่ 2 เมษายน 2509 จึงได้สถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ขึ้น และได้โอน กิจการของคณะรัฐประศาสนศาสตร์มารวมกับสถาบันใหม่นี้ การศึกษาเรื่องระบบ บริหารงานบุคคลฝ่ายรัฐกิจ ที่ได้เริ่มวางรากตั้งแต่ปี 2498-2509 จึงได้พัฒนา ขึ้นไปจนถึงมีการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลมากขึ้น โดยเฉพาะในช่วงปี 2510-2515 แต่การบริหารงานบุคคลฝ่ายครุกันโดยเฉพาะมีการวิจัยกันน้อย ส่วนใหญ่ศึกษาเรื่องนี้กันในตัวเรื่อง การนิเทศการศึกษาและการบริหารการศึกษา ซึ่งกระทำกันในระดับบัณฑิตศึกษาของวิทยาลัยวิชาการศึกษา (ประสานมิตร เดิม) และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครุ เป็นส่วนหนึ่งของระบบ ข้าราชการพลเรือนไทย ในที่นี้จึงได้กล่าวถึงงานเขียนและงานวิจัยอื่นในประเทศไทย เฉพาะที่สำคัญ ดังนี้

งานเขียน

งานเขียนที่ถือได้ว่าเป็นตำราเบื้องต้นของการบริหารงานบุคคลของ ไทยคือ การรวบรวมคำบรรยายในการประชุมทางวิชาการ เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคล ซึ่งได้เริ่มเป็นครั้งแรกเมื่อ 20 กรกฎาคม ถึง 3 ตุลาคม 2504 โดยมี การประชุมกันสัปดาห์ละครั้ง ของข้าราชการประมาณ 200 คน ที่ภูมิบทหน้าที่เกี่ยวข้อง

การบริหารงานบุคคล หนังสือเล่มนี้ชื่อ การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย มี นายอมร รัชศาสตร์ และนายโสรัจ สุจริตกุล เป็นบรรณาธิการ พิมพ์ครั้งแรก พ.ศ. 2505 ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2514 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมด้วย⁵³ หนังสือเล่มนี้มี 25 บท และภาคผนวกหน้า 590 หน้า เนื้อหาครอบคลุม หลักการ ปฏิบัติการ และปัญหา ต่าง ๆ ในระบบบริหารงานบุคคลของไทย และเป็นแรงจูงใจให้อาจารย์และนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาได้เขียนตำราและวิจัยเรื่องต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของไทย ต่อมา

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ นับได้ว่าเป็นสถาบันเดียวที่สอนและวิจัย เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลฝ่ายรัฐกิจ โดยเฉพาะจึงมีผลงานเขียนและงานวิจัย มากกว่าสถาบันอื่น ๆ งานเขียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล 2 เล่ม ที่มีชื่อ คือ การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ของ สมพงษ์ เกษมสิน⁵⁴ นับเป็นตำรารุ่นใหม่ที่เขียน หลักการบริหารงานบุคคลไว้อย่างละเอียด อีกเล่มหนึ่งคือ การบริหารงานบุคคลใน ราชการไทย ของ เกศินี หงสนันท์⁵⁵ เป็นเอกสารการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขา ศึกษาศาสตร์ ที่สถาบันฯ ได้ผลิตเพื่อเป็นตำราเรียน ให้นักศึกษาเข้าใจระบบราชการไทย

⁵³อมร รัชศาสตร์และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ) การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 (พระนคร : สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514), หน้า 590.

⁵⁴สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 376.

⁵⁵เกศินี หงสนันท์, การบริหารบุคคลในราชการไทย เอกสารเลขที่ 20 ชุดเอกสารการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขา ศึกษาศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 182. (อัครสำเนา)

คชิน

การบริหารงานบุคคลนี้ได้ศึกษาแพร่หลายอยู่ก่อน ในสาขาวิชาพาณิชยศาสตร์ และการบัญชี ซึ่งศึกษากันในแง่ของการจัดการ จึงมีการสอนกันแพร่หลายในภาควิชา หรือคณะวิชาต่างแล้วที่มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ศาสตราจารย์ถวัลย์ ศิลปกิจ หัวหน้าภาควิชา การบัญชีและบริหารธุรกิจ เขียน "การบริหารงานบุคคล"⁵⁶ ที่ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนาะ ทิเยาว์ อาจารย์ประจำ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี เขียน "การบริหารงานบุคคล" และที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง ศาสตราจารย์ ไพบุญ สุวรรณโพธิ์ศรี เขียน "การบริหารงานบุคคล" เช่นกัน ตำราเรียนเหล่านี้ เขียน หลักการบริหารงานบุคคลเหมือนกัน ซึ่งเป็นหลักเดียวกับที่ใช้ในการบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ

หนังสือที่เขียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ในภาครัฐกิจโดยตรงคือ หนังสือชื่อ "การบริหารบุคคลในภาครัฐกิจ" ของ ชูศักดิ์ เทียงตรง⁵⁸ และการบริหารบุคคล ของ ภิญโญ สาทร⁵⁹ และหนังสือที่ใช้เป็นคู่มือปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบุคคลในระบบราชการโดยตรง คือ คู่มือแนวทางปฏิบัติงานของกรมการปกครอง

⁵⁶ถวัลย์ ศิลปกิจ, การบริหารงานบุคคล (นครหลวง : โรงพิมพ์ ประมวลศิลป์, 2515), หน้า 182.

⁵⁷เสนาะ ทิเยาว์, การบริหารงานบุคคล พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), หน้า 356.

⁵⁸ชูศักดิ์ เทียงตรง, การบริหารงานบุคคลในภาครัฐกิจ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517), หน้า 216.

⁵⁹ภิญโญ สาทร, การบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิช, 2517), หน้า 587.

เล่ม 1 การบริหารงานบุคคล⁶⁰ ซึ่ง ร.ต. วัฒนา สุทรสวรรค์ กับคณะได้จัดทำ
ขึ้นในลักษณะการวิจัยปฏิบัติการ

งานวิจัย

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครู โดยเฉพาะที่สำคัญมี
ดังนี้

ปี 2505 เติ๋ยง พัฒนพิชัย⁶¹ ได้วิจัยเรื่อง "การส่งเสริมฐานะครู
ของครูสภา" พบว่า เท่าที่ครูสภาได้ดำเนินงานมาเป็นเวลา 17 ปี ปรากฏว่าได้
ดำเนินการส่งเสริมฐานะครูอย่างมาก แม้จะไม่สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติครู
พ.ศ. 2488 ก็ทำเหมาะสมแก่ฐานะของครูสภา ถ้าหากจะขยายงานครูสภาต้อง
เป็นหน่วยงานใหญ่กว่านี้ มีเจ้าหน้าที่ เงิน และเครื่องมือพร้อมมูล แต่ครูสภา
ไม่อาจเติบโตได้รวดเร็วทันสนองความต้องการของครูจำนวนมาก ปัญหาในการปฏิบัติ
งานจึงมีอยู่เสมอ ครูสภาไม่ใช่เป็นส่วนราชการ แม้จะเขียนไว้ว่าเงินดำเนินงาน
ส่วนหนึ่งได้มาจากรัฐบาล แต่ก็ได้รับมาเพียงครั้งเดียว เมื่อปี 2501 เป็นค่าก่อสร้าง
อาคารครูสภา จำนวน 3,700,000 บาท เงินช่วยเหลือด้านอื่นไม่ปรากฏ ผู้วิจัย
เสนอว่า ถ้ารัฐบาลได้ตั้งงบประมาณช่วยเหลือครูสภาสม่ำเสมอ ก็จะทำให้ครูสภา
ดำเนินงานส่งเสริมฐานะครูให้กว้างขวางมั่นคง แน่นนอน เป็นประโยชน์ต่อครูยิ่งกว่า
ที่เป็นอยู่ เพราะในการตั้งเงินอุดหนุนนั้น ถ้าให้แม่ปีละไม่มากก็เป็นภาระลดค่าใช้จ่าย

⁶⁰ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, คู่มือแนวทางปฏิบัติงานของ
กรมการปกครอง : การบริหารงานบุคคล (นครหลวง : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น,
2515), หน้า 349.

⁶¹ เติ๋ยง พัฒนพิชัย, "การส่งเสริมฐานะครูของครูสภา" (วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2505).
(อัครสำเนา)

ของรัฐขนาดค่าน้อยลง เช่น กรณีที่รัฐขาดของสิ้นเปลืองงบประมาณมีละมก ๆ ในการจางครุมาสอนนักเรียนที่สอบไล่ตกปีละมก ๆ หรือครุขาดสอนเพราะฐานะความเป็นอยู่และสิ่งแวดลอมไม่ดี ถ้าฐานะความเป็นอยู่ของครุดีขึ้น ก็จะพุงงบประมาณโตมก

ในปี พ.ศ. 2508 ชาญ ทองแกว⁶² ใควิจัยเรื่อง "องคการบริหารงานบุคคลของราชการไทย" พบว่ามีองคการบริหารงานบุคคลฝ่ายราชการพลเรือน 4 แห่งคือ ก.พ. ก.ม. ก.อ. และครุสภา แต่ใควิจัยศึกษาเฉพาะ ก.พ. พบว่า ก.พ. เป็นองคการกลางเท่านั้น และจะเลือกกระทำเฉพาะที่เกี่ยวกับโครงร่างขององคการที่เกี่ยวกับตัวบทกฎหมาย ตลอดจนแบบแผนการทำงานที่เชื่อมโยงกันอยู่ภายในโครงร่างขององคการ กล่าวคือในขณะที่องคการต้องมีหน้าที่รับผิดชอบปฏิบัติตามสายงานบุคคล ซึ่งเชื่อมโยงหน่วยบุคคลต่าง ๆ ให้อยู่ในโครงร่างของหน่วยงานในลักษณะฝ่ายปรึกษาซึ่งอยู่อีกส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารมกกว่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางกลไก องคประกอบและวิธีปฏิบัติงานซึ่งบับบังคับให้หน่วยบุคคลต้องใช้อำนาจหน้าที่ผ่านทางฝ่ายบริหารเป็นส่วนใหญ่ เป็นผลให้องคการอยู่ในฐานะไม่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารใช้อิทธิพลเหนือการบริหารงานขององคการ

ผู้วิจัยได้เสนอแนะให้ใควินักบริหารงานบุคคล อาชีพและปรับปรุงโครงสร้าของ ก.พ. คือ

- ก. จัดตั้งสภาพลเรือน
- ข. คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมี 5 นาย ซึ่งทรงพระกรุณา

⁶²ชาญ ทองแกว, "องคการบริหารงานบุคคลของราชการไทย" (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2508). (อัครสำเนา)

แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสภาพลเรือน นายกรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องเป็น
ประธาน ก.พ.

ค. ยกเลิก อ.ก.พ. สามัญ ประจำกระทรวง ทบวง กรม เพื่อขจัด
ความฉ้อฉล และมีนักบริหารงานบุคคลอาชีพประจำทำงานแทนอยู่แล้ว

ง. ให้อำนาจ ก.พ. ในการกำหนดมาตรฐาน ตรวจสอบควบคุมมากขึ้น

จ. ยกเลิก อ.ก.พ. วิสามัญคณะต่าง ๆ ตั้งหน่วยงานขึ้นสังกัด ก.พ.

ทำหน้าที่แทน

ในปี 2509 บรรเทา กิตติศักดิ์⁶³ ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาความ
เข้าใจในการบริหารโรงเรียนของครูใหญ่ในระดับประถมศึกษา" ผลการวิจัยที่
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลพบว่า ครูใหญ่ส่วนมากต้องการศึกษาอบรมเกี่ยวกับการ
การนิเทศการศึกษาและ การบริหารบุคลากร และมีข้อค้นพบอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับงาน
บริหารบุคลากรของครูใหญ่ว่า

1. ครูใหญ่ที่มีวุฒิสูง จะมีการประชุมครู แจงขอราชการและวางแผน
มากกว่าครูใหญ่ที่มีวุฒิต่ำ
2. ครูใหญ่ส่วนมากจะวินิจฉัยสั่งการ โดยวิธีการประชุมครู
3. การพิจารณาความดีความชอบ ครูใหญ่ใช้ทั้งการสังเกตและการ
ทำงานของครู และมีวิธีการจกบันทึกการทำงาน โดยเอางานการสอนเป็นเกณฑ์
4. การสร้างขวัญของครูในโรงเรียน ให้โอกาสครูแสดงความคิดเห็น
ในการตัดสินใจ และแก้ปัญหา

⁶³บรรเทา กิตติศักดิ์, "การศึกษาความเข้าใจในการบริหารโรงเรียน
ของครูใหญ่ในระดับประถมศึกษา" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัย
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2509). (อัคราเนนา)

ในปี 2510 สุทิน เอมเจริญ⁶⁴ ได้วิจัยเรื่อง "การบริหารงานบุคคลของคุรุสภา" (เฉพาะข้าราชการครู) พบว่า คุรุสภามีได้มีฐานะเป็นเพียงองค์การกลางบริหารงานบุคคลอย่างเดียว เช่น ก.ค. และ ก.อ. แต่คุรุสภายังมีฐานะเป็นสถาบันอาชีพคล้ายกับสถาบันอาชีพอื่น ๆ เช่น แพทยสมาคม เนกบัณฑิตยสภา เป็นต้น ซึ่งสถาบันอาชีพเหล่านี้มิได้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลแก่ข้าราชการประเภทใดเลย คงทำหน้าที่แต่เพียงผู้รักษารายบรรณของผู้ประกอบอาชีพนั้น ๆ ในฐานะ 2 บทบาทเช่นนี้ การดำเนินงานของคุรุสภาจึงยุ่งยากขึ้น กล่าวคือ ในฐานะเป็นหน่วยกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการครู แต่ไม่มีอำนาจในการตรากฎและระเบียบในการดำเนินงานของตนเองได้ อำนาจต่าง ๆ ยังเป็นของ ก.พ. อยู่ คุรุสภาเป็นแต่เพียงหน่วยงานที่ปฏิบัติตามกฎและระเบียบของ ก.พ. เท่านั้น คุรุสภา จึงมิได้ทำหน้าที่เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคลอย่างสมบูรณ์ จึงไปดำเนินบทบาทในฐานะเป็นสถาบันอาชีพครูเสียเป็นส่วนใหญ่ การบริหารงานบุคคลแม้ไม่มีคุรุสภา ก.พ. ก็สามารถปฏิบัติเองได้ แม้คุรุสภาจะมีอำนาจในการควบคุมให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน คุรุสภาก็มีหน้าที่ในการควบคุมเท่าที่ถูกต้องกำหนดมาให้ควบคุมเท่านั้น มิได้มีอำนาจเกี่ยวกับการวินิจฉัยสั่งการใดอย่างกับองค์การกลางบริหารงานบุคคลอื่น ๆ ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า น่าจะมีการแก้ไข พ.ร.บ. พ.ศ. 2438 ใหม่ โดยให้อำนาจแก่คุรุสภาในการจัดการบริหารงานบุคคล เฉพาะข้าราชการครู เช่นเดียวกับ ก.ค. ก.อ. มีอำนาจอยู่ ในการแก้ไขนี้ได้เสนอแนะ 2 วิธี คือ

⁶⁴สุทิน เอมเจริญ, "การบริหารงานบุคคลของคุรุสภา (เฉพาะข้าราชการครู)" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510). (อัครสำเนา)

ในปี 2511 สรศักดิ์ สร้อยสนธิ⁶⁵ ได้วิจัย "ระบบบริหารงานบุคคลของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น," พบว่า

1. ระบบบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในประเทศต่าง ๆ จำแนกได้ 3 ระบบใหญ่ตามที่คณะสำรวจคนควาของสหประชาชาติได้จำแนกไว้ ได้แก่

ก. ระบบที่ให้สิทธิและอำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่องค์การปกครองท้องถิ่นเต็มที่ (The Separated Local Government Personnel System) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ เซเนกัล ยูโกสลาเวีย ฟินแลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร บราซิล ชิลี เคนยาคานาดา เม็กซิโก

ข. ระบบที่ให้กิจการบริหารงานบุคคลขององค์การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของราชการพลเรือนของประเทศ (The Integrated National and Local Government Personnel System) ได้แก่ จีนคณะชาติ มอริออคโคเนปาล สาธารณรัฐอาหรับ และอียิปต์

ค. ระบบที่มีคณะกรรมการในระดับชาติหรือรัฐบาลกลาง เป็นผู้วางหลักและควบคุมการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น (The Unified Local Government Personnel System) ได้แก่ สิงคโปร์ กานา ราชอาณาจักรอินเดียนอร์เวย์จาไมกา ไนจีเรีย แทนซาเนีย ไทย

2. ระบบบริหารงานบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

⁶⁵ สรศักดิ์ สร้อยสนธิ, "ระบบบริหารงานบุคคลของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511). (อัครสำเนา)

เป็นระบบแบบขอ ค. ตามที่คณะผู้สำรวจค้นคว้าของสหประชาชาติได้จำแนกไว้
ดังปรากฏอยู่ในกฎหมายว่ามี 4 ระบบคือ

- 1) ระบบบริหารงานบุคคลข้าราชการส่วนจังหวัด
- 2) ระบบบริหารงานบุคคลพนักงานเทศบาล
- 3) ระบบบริหารงานบุคคลพนักงานสุขาภิบาล
- 4) ระบบบริหารงานบุคคลพนักงานตำบล

แต่ก็มีเพียง 2 ระบบเท่านั้นที่มีการบริหารงานบุคคลอย่างแท้จริง คือ
ขอ 1 และ ขอ 2 ส่วนขอ 3 และ 4 นั้นยังมีได้จักใหม่ขึ้น นอกจากนั้นยังไม่มี
พนักงานสุขาภิบาลและพนักงานตำบลอย่างแท้จริงแต่ประการใด

ผู้วิจัยได้เสนอว่า การนำระบบบริหารงานบุคคลขององค์การปกครอง
ท้องถิ่นมาใช้ในประเทศไทยนั้น ควรจะนำระบบบริหารงานบุคคล แบบมีคณะกรรมการ
ในระดับชาติเป็นผู้ควบคุมการบริหารงานบุคคล ขององค์การปกครองท้องถิ่นมาใช้ ทั้งนี้
เพราะเหตุว่า ระบบบริหารงานบุคคลระบบนี้เหมาะสมกับประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศ
ท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นยังขาดความรู้ในทางการบริหารงานบุคคล มีประวัติการ
ปกครองที่เป็นแบบการรวมอำนาจมาแต่โบราณ เกียรติศักดิ์ของพนักงานท้องถิ่นยัง
ต่ำ ยังขาดผู้มีความรู้ ความสามารถเข้าทำงานในองค์การปกครองท้องถิ่น ท้องถิ่น
ยังมีรายได้น้อย และโอกาสในการเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่งไปสู่ระดับสูงในองค์การ
ปกครองท้องถิ่นยังมีน้อย หากมองในแง่การจัดระบบเพื่อให้การบริหารงานบุคคล
ของท้องถิ่น เป็นแบบแผนอันเดียวกันและมีประสิทธิภาพสูงแล้ว ประเทศกำลังพัฒนา
เช่น ประเทศไทยน่าจะได้ประโยชน์จากระบบการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นแบบ
Unified Service มากที่สุด

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้เสนอแนะให้รวมระบบบริหารงานบุคคล เข้าเป็น
ระบบเดียวกัน เพื่ออำนวยความสะดวกการบริหารงานบุคคลยิ่งขึ้น และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
องค์ประกอบของคณะกรรมการ ควรที่จะปรับปรุงใหม่ตัวแทนของท้องถิ่นเข้าร่วม

เป็นกรรมการใหม่มากยิ่งขึ้น แทนที่จะให้ข้าราชการจากส่วนกลางเป็นกรรมการ และควรลดจำนวนกรรมการให้น้อยลง เพื่อความเหมาะสมและความจำเป็น

ในปี 2511 สกุด อินทุโสภณ⁶⁶ ได้วิจัยเรื่อง "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ" พบว่า ปัญหาในการบริหารการศึกษาภาคบังคับที่สำคัญมีอยู่ 8 ข้อ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลมี 2 ข้อ คือ

...6. ปัญหาคุณภาพการศึกษาภาคบังคับ อีกประการหนึ่งก็คือ "ขวัญ" ในการทำงานของครู นับตั้งแต่การโอนครูและโรงเรียนประชาบาลให้มาอยู่ในการบริหารส่วนจังหวัดแล้ว การบริหารงานทำให้ "ขวัญ" ของครูเสียเป็นอย่างมาก หากไม่แก้ไขโดยรีบด่วนแล้ว ย่อมเป็นช่องทางให้การลาออกของครูเลวลง นับเป็นปัญหาต่อคุณภาพการศึกษาภาคบังคับอย่างยิ่ง...และ...

...8. การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษา แม้ว่าจะเป็นหลักการที่ถูกต้องตาม แต่ปรากฏว่า ยังถูกควบคุมจากเจ้าหน้าที่ส่วนกลางอีก ยิ่งกว่านั้นก็จะเกิดปัญหาการประสานงาน เพราะมีถึงสองกระทรวงที่รับผิดชอบการศึกษาภาคบังคับ ปัญหาที่เกิดขึ้นในเวลานี้ก็คือ เรื่อง "ขวัญ" ของครูประชาบาลที่ได้รับโอนมา การกระจายอำนาจการบริหารการศึกษาภาคบังคับเพียงครึ่ง ๆ กลาง ๆ อย่างนั้นจะได้มีการศึกษาค้นคว้าต่อไปในอนาคตดีกว่า จะสามารถปรับปรุงคุณภาพการศึกษาภาคบังคับได้แค่ไหนเพียงใด...

ในปี 2512 ประสัคดิ์ นียากร⁶⁷ ได้วิจัยเรื่อง "สภาพความพึงพอใจ

⁶⁶สกุด อินทุโสภณ, "การบริหารการศึกษาภาคบังคับ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511). (อัครสำเนา)

⁶⁷ประสัคดิ์ นียากร, "สภาพความพึงพอใจในงานของอาจารย์วิทยาลัยครู" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512). (อัครสำเนา)

ในงานของอาจารย์วิทยาลัยครู" ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลพบว่า สภาพความพึงพอใจในงานของอาจารย์โดยรวมอยู่ในระดับกลาง แต่ความพึงพอใจเฉพาะเรื่องเงินเดือนและสวัสดิการอยู่ในระดับต่ำ ความพึงพอใจเฉพาะเรื่องศักดิ์ศรีของอาชีพครูอยู่ในระดับสูง

ในปี 2512 กัดยา รัตนบรรพต⁶⁸ ได้วิจัยบทบาทของศึกษานิเทศก์อำเภอ โดยศึกษาแบบสอบถามของ แฮร์โรลด์ สเปียร์ ตามศึกษานิเทศก์อำเภอ 520 คน พบว่า

อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของศึกษานิเทศก์ลดน้อยลงอย่างเห็นได้ชัด หลังจากการโอนการศึกษาประจำอำเภอไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และพบว่าศึกษานิเทศก์อำเภอปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ที่ไม่เกี่ยวกับวิชาการมากที่สุด เช่น งานธุรการของแผนกศึกษานิเทศก์ การเป็นกรรมการต่าง ๆ การตรวจสอบรายงานต่าง ๆ ทางการศึกษาของนายอำเภอ ตลอดจนเกณฑ์เด็กเขาเรียน ส่วนการปฏิบัติงานในด้านวิชาการนั้นปฏิบัติกันตั้งแต่รองลงมา งานอื่นที่สาม ไคแก การบริหารงานบุคคล อันดับสี่ ไคแก การสร้างความสัมพันธ์ในชุมชน และอันดับสุดท้าย ไคแก การบริหารงานธุรการในส่วนที่เกี่ยวข้องโรงเรียน

ในปี 2512 นิภากร สุขพัฒน์⁶⁹ ได้วิจัย "เวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์จังหวัด" โดยสร้างแบบสอบถามงาน 6 ด้านจากศึกษานิเทศก์จังหวัด 71 คน พบว่าคะแนนเฉลี่ยเวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์จังหวัดเรียงตามความมากน้อยของเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานประเภทต่าง ๆ ตามลำดับ คือ

⁶⁸ กัดยา รัตนบรรพต, "บทบาทของศึกษานิเทศก์อำเภอ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512). (อัครสำเนา)

⁶⁹ นิภากร สุขพัฒน์, "เวลาปฏิบัติงานของศึกษานิเทศก์จังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2512). (อัครสำเนา)

1. การบริหารงานบุคคล
2. การบริหารงานธุรการและการเงิน
3. การวางแผนการศึกษา
4. การบริหารและส่งเสริมทางการศึกษา
5. การให้บริการแก่ชุมชน
6. การนิเทศโรงเรียนและประเมินผลการศึกษา

ในปี 2512 ภาัญญา สาร⁷⁰ ได้วิจัยเรื่อง "บทบาทและหน้าที่ของศึกษานิเทศก์จังหวัด" เพื่อรับปริญญาเอก สาขาบริหารการศึกษาจากมหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ในการวิจัยนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของศึกษานิเทศก์จังหวัด และความมุ่งหวังของข้าราชการและบริหารการศึกษาชั้นผู้ใหญ่ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเกี่ยวกับบทบาทและหน้าที่ในด้านการบริหารการศึกษา 4 ประเด็นด้วยกัน คือ

1. การบริหารงานเกี่ยวกับชุมชน
2. การบริหารงานเกี่ยวกับปรับปรุงการศึกษา
3. การบริหารงานเกี่ยวกับการบรรจุ การพัฒนา และการปรับปรุงบุคลากร
4. การบริหารงานเกี่ยวกับการจัดหาและการดูแล การเงิน วัสดุ และอุปกรณ์การศึกษา ตลอดจนบริการต่าง ๆ ที่ควรจัดให้แก่บุคลากร

วิธีวิจัยใช้แบบสำรวจความคิดเห็นจำนวน 50 ข้อ เป็นเครื่องมือตามความคิดเห็นจากศึกษานิเทศก์จังหวัด 71 คน ข้าราชการจังหวัด 71 คนและผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ 70 คน โดยใน 50 ข้อนั้นได้แบ่งตามเป็น 4 หัวข้อดังข้างตน จำนวนข้อเป็น 10, 15, 15 และ 20 ข้อตามลำดับ ผลการวิจัยในด้านการบริหารงานบุคคลพบว่าผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มขัดกันมากเกี่ยวกับวิธีการที่จะใช้ประเมินผลปฏิบัติงานของครูว่า

⁷⁰ภาัญญา สาร, บทบาทของศึกษานิเทศก์จังหวัด กองวางแผนการศึกษา
สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ (จัดพิมพ์), 2512.

สมควรให้แผนกศึกษาธิการจัดทำระเบียบครุรายบุคคล เพื่อบันทึกรายละเอียดใน การปฏิบัติงานทั้งในความชอบและความผิดพลาดนอกเหนือไปจากสมุดประวัติที่มีอยู่ ตามระเบียบ ก.พ. ทั้งนี้โดยมุ่งหมายที่จะใช้ระเบียบครุดังกล่าวเพื่อประโยชน์ ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี โดยมีหลักฐานลายลักษณ์อักษรและเป็น การช่วยความทรงจำของเจ้าหน้าที่แผนกศึกษาธิการ และในการเสนอขึ้นเงินเดือน นั้นสมควรหรือไม่ที่ศึกษาธิการจังหวัดจะเสนอขึ้นเงินเดือนคนละหนึ่งขั้นเท่าเทียมกัน ทุกปี เพราะการขึ้นเงินเดือนสองขั้นให้บางคนนั้นในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการอันเชื่อถือ ได้ ทั้งนี้อาจเป็นเหตุให้ผู้น้อยเสียขวัญในการปฏิบัติงานได้ง่าย

ผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มมีความคิดเห็นต่างกันในกรณีที่จะพัฒนาตัวศึกษาธิการ จังหวัดของ โดยวิธีแนะนำหรือให้ถือเป็นระเบียบปฏิบัติว่าศึกษาธิการจังหวัดทุกคนจะ ต้องแบ่งเวลาอ่านหนังสือ หรือวารสาร เกี่ยวกับวิชาชีพทางการศึกษาเป็นประจำ ส่วนเรื่องการติดต่อสัมพันธ์กับครูทุกคนภายในจังหวัดอย่างสม่ำเสมอโดยใช้วารสาร ที่เรียกว่าจดหมายข่าว ออกประจำโดยแผนกศึกษาธิการจังหวัด ให้มีข่าวความก้าวหน้า หรือความเคลื่อนไหวใหม่ ๆ ในวงการศึกษภายในจังหวัดให้ครูทราบเป็นประจำวัน ผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มยังไม่แน่ใจว่าจะจัดทำหรือไม่

ส่วนเรื่องการพัฒนา การขึ้นเงินเดือน และย้ายบุคลากร ศึกษาธิการจังหวัด 54 % ผู้ราชการ 48 % และผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ 46 % ลงความเห็นว่าการที่ขอตา ศึกษาต่อโดยได้รับเงินเดือนเต็มจากอัตราเงินเดือนของจังหวัด ต้องศึกษาวิชาตาม ความต้องการของจังหวัด มิฉะนั้นไม่ควรรับเงินเดือนของจังหวัดในระหว่างที่ลา เพราะจังหวัดขาดผลประโยชน์ โดยเฉพาะถ้าครูนั้น ๆ จบการศึกษาแล้วย้ายไปทำงาน ที่อื่นทันที เพราะการศึกษาไม่ตรงกับความต้องการหรือสูงเกินระดับความต้องการของ จังหวัดควยแล้ว จังหวัดเสียประโยชน์อย่างยิ่ง ครูคนอื่นที่ยังอยู่ก็ทำงานแทนโดย จังหวัดไม่มีทางจ้างครูใหม่ เพราะอัตราเงินเดือนไม่มีให้ มีข้อสงสัยแก่ตัวศึกษาธิการ จังหวัดซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับเหตุการณ์เห็นควยมากที่สุด แต่ผู้บริหารชั้นผู้ใหญ่ ซึ่งส่วนมากปฏิบัติ ราชการอยู่ในส่วนกลางและมีอำนาจโยกย้ายข้าราชการจากจังหวัดหนึ่งไปยังอีกจังหวัด

หนึ่ง โดยไม่จำเป็นที่จะต้องใช้จังหวัดเสนอเห็นควายน้อยที่สุด อย่างไรก็ตามปริมาณผู้เห็นควยทั้ง 3 กลุ่มต่ำมาก แสดงว่าผู้บริหารทั้ง 3 กลุ่มยังคุ้นเคยหรือสนใจกับวิธีการปัจจุบันซึ่งมอบอำนาจโยกย้ายให้ส่วนกลาง และสนใจผลประโยชน์ของจังหวัดน้อยกว่าผลประโยชน์ของส่วนกลาง ความสำเร็จของนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจึงยากที่จะมีในระยะเวลาดังกล่าว

ในปี 2513 นิสิตปริญญาโทวิทยาลัยวิชาการศึกษา ประสานมิตร 13 คน⁷¹ ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาสถานภาพการใช้อาคารสถานที่และกำลังครูของโรงเรียนรัฐบาลในภาคการศึกษา..." ทุกภาคการศึกษาและจังหวัดพระนคร ธนบุรี (ปัจจุบันสถาบันการศึกษา ภาคการศึกษา และจังหวัดได้เปลี่ยนเป็นมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ เขตการศึกษา และกรุงเทพมหานคร ตามลำดับ) ในเรื่องกำลังครู นิสิตเหล่านี้ศึกษาในแง่จำนวนครู การใช้และปัญหาการใช้ สวัสดิการ และขวัญของครู เนื่องจากการจัดระบบบริหารการศึกษาและระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูไม่แตกต่างกัน ผลการศึกษาการศึกษาและระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูไม่แตกต่างกัน ผลการศึกษาของทั้ง 13 คนสรุปได้ดังนี้

การใช้

1. อัตราเฉลี่ยจำนวนนักเรียน : ครู เท่ากับ นักเรียน 20-23 คน
ต่อครู 1 คน
2. ครูส่วนใหญ่สอนสัปดาห์ละ 12 ชั่วโมงขึ้นไป และพบสิ่งที่น่าสนใจ คือ
 - ครูหญิงและครูชายมีจำนวนชั่วโมงสอนแตกต่างกันไม่มากนัก
 - ครูผู้ดีต่ำกว่าปริญญาตรีสอนมากกว่าครูปริญญาตรีขึ้นไป

⁷¹ ทวี ทองสว่าง, บุญชัย คันไกร, พนม ลิมอารีย์, ไพศาล ไกรสิทธิ์, นิตย์ หมวกทิพย์, สวิทย์ มานิตกุล, สมพันธ์ เดชะพันธ์, ประยุทธ์ เกิดนวด, กมล การกุศล, จินดา งามสุทธิ, ไพโรจน์ เลิศพิริยกุล, เณรมิ คำพาย และทองอยู่ แยมคง รายละเอียดอยู่ในภาคผนวก

- ครูอายุน้อยสอนมากกว่าครูอายุมาก
 - ครูเกาสอนมากกว่าครูใหม่ และ
 - ครูเงินเดือนน้อยสอนมากกว่าครูเงินเดือนมาก
3. มีนักเรียนเฉลี่ยห้องละประมาณ 31-50 คน
4. งานพิเศษที่ครูทำนอกเหนือการสอน ส่วนมากได้แก่งานในหน้าที่ครูประจำชั้น และการปกครอง ซึ่งทำมากกว่า 6 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ งานที่ครูส่วนใหญ่ไม่ชอบทำคือ งานห้องสมุดและงานแนะแนว
5. ปัญหาที่ครูใหญ่ประสบในการจัดครูเข้าสอนคือ ครูไม่พอ รองลงมาคือ ครูมีความรู้ไม่ตรงกับวิชา
6. การใช้เวลาว่างของครูที่โรงเรียน ส่วนใหญ่ตรวจงานนักเรียน อ่านหนังสือ เตรียมการสอน นอกนั้นพบปะเพื่อนครูและพักผ่อน

สวัสดิการและขวัญ

1. บ้านพัก ครูส่วนมากไม่ได้อยู่บ้านพักครู และในการตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ต้องการอยู่อาศัยในบ้านพักครู ส่วนพวกที่ช่วยในบ้านพักครูอยู่แล้ว ทบมาได้รับความสะดวกสบายดี สำหรับเรื่องอาหารกลางวันและน้ำดื่มที่โรงเรียนได้รับความความสะดวก
2. การขยาย ครูส่วนมากไม่ต้องการขยาย ในจำนวนที่ต้องการขยาย ครูชายต้องการขยายมากกว่าครูหญิง (แต่ในภาค 12 ครูหญิงขยายมากกว่าครูชาย) ครูวุฒิต่ำกว่าปริญญาตรีและวุฒิปริญญาตรีขึ้นไปต้องการขยายเท่า ๆ กัน ครูอายุน้อยต้องการขยายมากกว่าครูอายุมาก ครูใหม่ต้องการขยายมากกว่าครูเก่า และครูเงินเดือนน้อยต้องการขยายมากกว่าครูเงินเดือนมาก เหตุผลที่ขยายส่วนใหญ่ไม่มา เพศ วุฒิ อายุ อายุราชการ และเงินเดือนระดับใด ต้องการขยายกดับมิลำเนา รองลงมาคือ ต้องการศึกษาต่อ ส่วนเหตุผลอื่น ๆ เพศ วุฒิ อายุ อายุราชการ และเงินเดือนมีส่วนทำให้เหตุผลในการขยายแตกต่างกัน

ในปี 2513 จีระพันธ์ พูลพัฒน์⁷² ได้วิจัยจากเอกสารเรื่อง "พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย" ผู้วิจัยแบ่งการศึกษาไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยถึงปี 2513 ออกเป็น 5 ช่วงคือ ช่วงแรก พ.ศ. 1826-2429 ช่วงสอง พ.ศ. 2430-2453 ช่วงสาม พ.ศ. 2454-2474 ช่วงสี่ พ.ศ. 2475-2501 และช่วงห้า พ.ศ. 2502-2513 ในแต่ละช่วงได้กล่าวถึงการบริหารงานวิชาการ การเงิน และการบริหารงานบุคคลเฉพาะการบริหารงานบุคคลมุ่งกล่าวถึงการสรรหาผู้บริหารมากกว่ากิจกรรมด้านอื่น

ในปี 2513 สมบัติ จันทภูมิ⁷³ ได้วิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์งานบริหารงานบุคลากรของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมของรัฐบาล" พบว่า งานเกี่ยวกับครู (จากความคิดเห็นของครู) ครูใหญ่ได้จัดทำกิจกรรมเกี่ยวกับการมอบหมายงานและการเอาใจใส่ในการทำงานของครูอยู่ในเกณฑ์ระดับสูง ส่วนการบำรุงรักษาบุคลากร การพัฒนาบุคลากร การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง และการรักษากฎเกณฑ์การทำงานอยู่ในเกณฑ์ระดับกลาง งานของครูใหญ่ที่อาจจัดได้ว่าอยู่ในเกณฑ์ระดับต่ำคือ การประเมินผลงาน

ในปี 2514 ตลอด จริญญาพันธ์⁷⁴ ได้วิจัย "การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ" ใน 2 ประเด็นคือ การจัดหน่วยงานบริหารงานบุคคลเป็นอย่างไร มีปัญหาอย่างไรบ้าง กับการบริหารงานบุคคลแต่ละชั้นเป็นอย่างไร และมีปัญหาอย่างไร จากการวิจัย

⁷²จีระพันธ์ พูลพัฒน์, "พัฒนาการของการบริหารการศึกษาไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513). (อัคราเนนา)

⁷³สมบัติ จันทภูมิ, "การวิเคราะห์งานบริหารงานบุคลากรของครูใหญ่โรงเรียนมัธยมของรัฐบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2513). (อัคราเนนา)

⁷⁴ตลอด จริญญาพันธ์, "การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2514). (อัคราเนนา) จากแนวคิดเดียวกันนี้ รัฐบาลจึงได้จัดรูปแบบนครหลวงเป็นกรุงเทพมหานคร (ก.ท.ม.) และมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) ขึ้นโดยเฉพาะในปี 2516.

พบว่า ในประเด็นแรก มีหน่วยงานบริหารงานบุคคลที่ควบคุมเทศบาลมากเกินไป คือ ระเบียบส่วนกลาง 2 หน่วย และส่วนภูมิภาค 1 หน่วย ซึ่งแต่ละหน่วยจัดเป็นรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยบุคคลมากเกินไป และมีองค์ประกอบจำนวนมาก ที่ไม่มีความรู้ทั้งในเรื่องเทศบาลและการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ (ผู้วิจัยได้แสดงรายชื่อวุฒิทางการศึกษาและตำแหน่งหน้าที่ไว้อย่างละเอียด) องค์การปฏิบัติงานบุคคลระดับเทศบาล (อ.ก.ท.เทศบาล) มีองค์ประกอบที่มีคุณลักษณะสูงใกล้เคียงกับองค์การกลางบริหารงานบุคคล (ก.ท.) แต่กฎหมายมอบอำนาจให้น้อยเกินไป และต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ อ.ก.ท. จังหวัด ที่มีคุณลักษณะต่ำกว่า แต่มีอำนาจเหนือกว่าทุกประการ จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ ขาดความคล่องตัว และทำให้เกิดความฉ้อฉล

ในประเด็นที่สอง มีปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงานบุคคลขึ้นข้าง ๆ มีปัญหาที่คือ การขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถในการบริหารงานบุคคล โดยเฉพาะ ผู้วิจัยได้เสนอให้มีกฎหมายบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพฯ โดยเฉพาะและกำหนดวิชาชีพทางการบริหารงานบุคคล สำหรับตำแหน่งในกองการเจ้าหน้าที่

ในปี 2514 ชรรมนนุ คัททะ เตมีย⁷⁵ ได้วิจัยเรื่อง "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (ศึกษาเฉพาะจังหวัดหนึ่งในภาคกลาง)" พบว่า องค์การฯ แห่งที่ศึกษานี้ยังหาใช่เป็นการปกครองท้องถิ่นที่สมบูรณ์ไม่ เพราะ

⁷⁵ ชรรมนนุ คัททะ เตมีย, "การวิเคราะห์การบริหารการศึกษาประชาบาลในหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2514). (อัดสำเนา)

1. สภาจังหวัดยังขาดประสิทธิภาพ ตลอดจนงบประมาณมีการตั้งกระทู้ถามเรื่องการศึกษาประมาณ 2 ครั้ง กิจกรรมอื่นเป็นเพียงเสนอแนะ ทั้งข้อสังเกตข้อคิดเห็น มิใช่เป็นการบังคับควบคุมให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม และการตั้งกระทู้ถามฝ่ายบริหารไม่ตอบก็ได้

2. รายได้และงบประมาณขององค์การฯ น้อยไป งบอุดหนุนที่ได้จากรัฐบาลก็เป็นงบที่เข้ามาอย่างมีเงื่อนไข และเมื่อเป็นเงินของรัฐ ก็คงมีการตรวจสอบ ความคุม ความเป็นอิสระก็ลดลง

3. หลักการกระจายอำนาจ หลักสำคัญคือ ท้องถิ่นมีอิสระในการวินิจฉัยสั่งการในส่วนที่เกี่ยวกับงานของตนได้ตามสมควร แต่จากการศึกษาพบว่าท้องถิ่นดำเนินการเรื่องนั้นน้อยมาก มีหน่วยราชการของส่วนกลางควบคุม 4 หน่วย คือ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย ครูสภา และ ก.จ.

จากองค์ประกอบทั้ง 3 จึงสรุปได้ว่า ที่รัฐบาลหวังว่าเมื่อโอนการศึกษาประมาณมาสังกัดองค์การฯ แล้ว จะนำไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงยังไม่บรรลุผลแต่อย่างใด

ในการศึกษาในแง่บริหาร ผู้วิจัยพบว่า การบริหารการศึกษาประมาณยังขาดประสิทธิภาพ เนื่องจาก

1. การบริหารงานล่าช้า ต้องขออนุมัติจากส่วนกลาง
2. การบริหารการเงินไม่ประหยัด นับตั้งแต่การจัดทำงบประมาณจนถึงการควบคุมพัสดุครุภัณฑ์และทรัพย์สินส่วนจังหวัด ทำกันอย่างผิวเผิน การจ่ายตามงบประมาณไม่รัดกุม จ่ายเงินมากเกินสมควร และถึงกับมีการคอร์รัปชัน
3. การควบคุมการบริหารจากฝ่ายสภาจังหวัด ยังไม่รัดกุม
4. ประชาชนไม่ให้ความสนใจหรือให้ความสนใจ หรือให้ความร่วมมือในการศึกษาประมาณมากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากไม่เข้าใจแบบงานขององค์การฯ ประกอบกับฝ่ายบริหารมิได้กระตือรือร้นในเรื่องการจัดหารายได้ การกระจายอำนาจจึงไม่สู้จะมีผลเป็นการแบ่งเบาภาระทางการเงินของรัฐบาล

5. ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์การฯ ยังไม่มีความรับผิดชอบอย่างเพียงพอ จึงทำให้มีพฤติกรรมที่บกพร่องและเสียหายเกิดขึ้น ขวัญและกำลังใจของครู ไม่อยู่ในสภาพที่ดีพอที่จะอุทิศตนเอง เพื่อการปฏิบัติราชการ หรือการให้การศึกษแก่เด็กนักเรียน

6. ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลสูงสุดตามเป้าหมาย เพราะไม่ได้ใช้หลักการบริหารการศึกษาที่ถูกต้องในการดำเนินงาน ไม่มีแผนการและโครงการ ไม่มีการจัดระบบงานที่ดี การบริหาร เป็นไปในลักษณะปฏิบัติปรกติประจำวัน ขาดการควบคุมและประเมินผลที่ดี

ผู้วิจัยได้เสนอแนะการปรับปรุงองค์การไว้ 9 ข้อ แต่ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลโดยตรงมีอยู่ 3 ข้อ คือ ข้อ 2 ข้อ 6 และข้อ 7

...2... ควรยกเลิกนโยบายแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไปดำรงตำแหน่งในองค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามความในมาตรา 30 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เจ้าหน้าที่ขององค์การฯ ควรเป็นข้าราชการส่วนจังหวัดโดยแท้จริง...

7. ควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการอำนวยการครูสภา และ ก.จ. เสียใหม่ โดยให้มีตัวแทนของครูประชาชนโดยรวมเป็นกรรมการช่วยปรับปรุงการทำงานของครูสภาให้รวดเร็วขึ้น การกำหนดตำแหน่งของครูสภาควรปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงอยู่เสมอ เพื่อมิให้เป็นอุปสรรคต่อการเลื่อนชั้น จนเป็นการทำลายขวัญและกำลังใจของครู และควรปรับปรุงการร่วมมือประสานงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย ศึกษาธิการ และครูสภา

8. ควรให้มีการพัฒนาฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และฝึกอบรมข้าราชการส่วนจังหวัด เพื่อให้มีความรู้ความสามารถมากขึ้นในการบริหารงานของท้องถิ่นตามหลักการบริหารที่ถูกต้อง และมีทัศนคติที่สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นโดยแท้จริง

ในปี 2514 ครุสภา⁷⁶ ได้วิจัยอัตรากำลังและบุคลากรของหน่วยงาน สังกัดกรมวิสามัญศึกษา และสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงศึกษาธิการ การวิจัย ในสำนักงานปลัดกระทรวงทำโดยใช้แบบสอบถาม ตามกลุ่มศึกษาธิการจังหวัด 19 คน ศึกษาธิการอำเภอ 57 คน รวม 76 คน ซึ่งถามในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การ ควบคุมเงิน ก่อสร้าง วิชาการ บริหารงานบุคคล ชุมการทั่วไปในสำนักงาน ตรวจ เยี่ยมโรงเรียน การประชุมต้อนรับแขก กุศล-ศาสนา กีฬา-กรีฑา ลูกเสือ-อนุ- กษาค และอื่น ๆ เฉพาะการบริหารบุคคล จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า ความดีและ ภาระของงาน เมื่อจำแนกตามประเภทของกิจกรรมในการบริหารงานบุคคล มีดังนี้

กิจกรรม	จำนวน		หมายเหตุ
	ความดี	รอยละ	
การบรรจุ แต่งตั้ง การโอน การโยกย้าย			
การออกจากราชการ	152	22.55	N = 676
การส่งเสริมวิทยฐานะ	110	16.27	การรอยละ
การเลื่อนชั้น เลื่อนชั้นและอันดับเงินเดือน	108	15.83	คำนวณจาก
การอบรม	107	15.83	จำนวนเต็ม
การจัดทำทะเบียนประวัติและ ก.พ. 7	94	13.90	676
การขอความเห็นจความดี ความชอบ	79	11.69	
การสอบสวนพิจารณาความผิดและการลงโทษ	62	9.17	
จรรยาบรรณ	59	8.73	
อื่น ๆ	30	4.44	

⁷⁶ คณะอนุกรรมการวิจัยการศึกษาของครุสภา, "อัตรากำลังและบุคลากร ของหน่วยงานสังกัดกรมวิสามัญศึกษาและสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ" (นครหลวง : โรงพิมพ์ครุสภา, 2515).

ส่วนสรุปผลการวิจัยเกี่ยวกับอัตรากำดังในโรงเรียนมัธยมวิสามัญ มีดังนี้

1. คุณภาพของบุคลากร

อายุเฉลี่ยของครูใหญ่เท่ากับ 40 ปี จำนวนครูใหญ่ที่สูงอายุ (นับ 51 ปี ขึ้นไป) มีประมาณร้อยละ 17 ครูใหญ่ประมาณร้อยละ 91 สมรสแล้ว ส่วนวุฒิ พบว่า ครูใหญ่ส่วนมากวุฒิสำมัธยมชั้น ม. 6 เป็นอย่างต่ำ และมีวุฒิทางครูในระดับต่ำกว่าปริญญาตรี ประมาณร้อยละ 47 นับว่าเป็นอัตราค่อนข้างสูง การที่ครูใหญ่เกือบครึ่งหนึ่งมีวุฒิต่ำเช่นนี้ อาจเป็นอุปสรรคต่อความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ เพราะครูใหญ่นอกจากเป็นผู้บริหารโรงเรียนแล้ว ยังเป็นผู้นำทางวิชาการแก่ครูที่อยู่ใต้บังคับบัญชาอีกด้วย การดำรงตำแหน่ง ครูใหญ่ร้อยละ 30 มีประสบการณ์ในตำแหน่งตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป การที่บุคคลอยู่ในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งนานเช่นนี้ ย่อมเป็นผลดี กล่าวคือ ประสบการณ์ต่าง ๆ ที่ได้รับระหว่างดำรงตำแหน่ง อาจทำให้ครูใหญ่มีความชำนาญในการบริหารงานมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ถ้าไม่ได้พยายามศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม อาจทำให้เกิดพฤติกรรมซ้ำ ๆ (repeated behavior) จนขาดความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์งานใหม่ ๆ ก็เป็นไปได้

สำหรับครูโรงเรียนมัธยมวิสามัญพบว่า มีครูหญิงมากกว่าครูชาย ในอัตราส่วน 54 : 46 อายุครูทั้ง 2 เพศ ร้อยละ 86 มีอายุ 40 ปีลงมา ครูหญิงแนวโน้มอายุสูงกว่าครูชาย วุฒิของครูส่วนมากร้อยละ 86 มีพื้นความรู้สามัญชั้น ม.ศ.3 ที่น่าสังเกตก็คือ ยังมีครูวุฒิ ม.3 และต่ำกว่าอายุอีกร้อยละ 1.27

2. สภาพของอัตรากำดัง

อัตราส่วนเฉลี่ย ครูต่อนักเรียน 1 : 23 อัตราส่วนระหว่างห้องเรียนต่อครู แตกต่างกันไปตามประเภทของโรงเรียน

หลักสูตรทั่วไป	4 : 6	หลักสูตร คมส. 1	3 : 7
หลักสูตร คมช.	5 : 8	หลักสูตร คมส. 2	3 : 4

3. การสอนของครู

เฉลี่ยครูสอนสัปดาห์ละ 23.30 โรงเรียนหลักสูตร คมส. 1

18.97 ชั่วโมง การปฏิบัติงานของครู ครูมาปฏิบัติงานคิดเป็นร้อยละ 86.84 ของเวลาทั้งหมดในรอบปี การที่ไม่มาปฏิบัติงานเนื่องมาจากการลาประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ลาป่วย ลากิจ ลามาร ขาดลอค และลาศึกษาต่อ ครูลาเฉลี่ยคนละ 10.21 วัน ครูหญิงตามากกว่าครูชาย คือ ครูหญิงลาเฉลี่ยคนละ 11.52 วันต่อปี ส่วนครูชาย ลาเฉลี่ยคนละ 8.73 วันต่อปี

4. ปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังตามความคิดเห็นของครูใหญ่

- 1) ปัญหาการขาดแคลนครู
- 2) ปัญหาการย้ายครู
- 3) ปัญหาเกี่ยวกับครูที่สอนไม่ได้เต็มที่ เพราะหย่อนสมรรถภาพ

หรือคุณภาพ

4) ปัญหาครูที่สุขภาพไม่ดี

5) ปัญหาการปกครองครู

ปัญหาการย้ายครู นับว่าเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก โดยเฉพาะ

ปัญหาการย้ายตามสามีของครูสตรี

ในการวิจัยครั้งนี้ ได้เสนอแนะเกี่ยวกับกำลังในโรงเรียนมัธยมวิสามันท์ 10 ข้อ สรุปความรวมได้ดังนี้

กรมควรจัดอัตรากำลังให้เหมาะสม เพื่อให้การกระจายครูไปยังโรงเรียนต่าง ๆ เป็นไปอย่างใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้คุณภาพของโรงเรียนแตกต่างกัน ควรควบคุมอัตรารส่วนของครูชายและครูหญิง ให้พอเหมาะกับนักเรียน โดยเฉพาะโรงเรียนชายและโรงเรียนสหศึกษา ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักจิตวิทยาการปกครองเด็กวัยรุ่น เรงรักให้ครูได้มีวุฒิอย่างน้อยปริญญาตรี และให้สอนอย่างน้อยสี่ภาคต่อ 25 ชั่วโมง ควรเพิ่มเงินเดือนครูให้สอดคล้องกับค่าครองชีพ ครูที่ไม่ลาเลยในรอบปี ควรให้สิทธิสะสมวันลาเพื่อการพักผ่อน หรือศึกษาหาความรู้โดยไม่ถือว่าเป็นวันลา ครูใหญ่ควร เบียดหนุนหน้าที่การงาน และควรกำหนดคุณวุฒิตั้งแต่ขั้นต่ำมาปริญญาโท

ในตอนสุดท้ายได้เสนอตารางอัตราค่าตั้งชั้นตำในโรงเรียนรัฐบาลไว้ควย ตามขอ
เสนอนี้ ครุสอนเฉลี่ย 20-23 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ห้องเรียนต่อครู 1 : 1.3 - 1.39
ซึ่งไม่แตกต่างกันมากนัก ไม่ว่า โรงเรียนนั้นจะมี 3 ห้อง หรือ 36 ห้อง

ในปี 2515 เรื่องชัย จงสงวน⁷⁷ ได้วิจัยเรื่อง "กระทรวงมหาดไทย
กับการศึกษาประชาบาล : ศึกษาหน้าที่ บทบาทและปัญหา" จากการศึกษา พบว่า
การศึกษาประชาบาลนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงศึกษาธิการระหว่างปี 2491
ถึง 1 ต.ค. 2509 เท่านั้น ก่อนหรือหลังเวลาดังกล่าว ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการโดยตลอด
ในปี 2454 ได้มีการตกลงกันระหว่างกระทรวงธรรมการ กับกระทรวงนครบาล และ
กระทรวงมหาดไทยว่า ให้กระทรวงทั้งสองมีหน้าที่ควบคุม ส่งเสริมการศึกษาประชาบาล
ในตำแหน่งหน้าที่เรียน หาเงินมาบำรุงโรงเรียน และจัดให้เด็กในวัยเรียนได้เข้าโรงเรียน
ในการนี้ ตัวแทนกระทรวงมหาดไทยคือ ยูวราชการและนายอำเภอได้เป็นผู้ดำเนินการ
มาตลอด และเมื่อมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับ
ที่ 4) พ.ศ. 2491 เพื่อยกฐานะของครูประชาบาล และสารวัตรศึกษาขึ้นเป็นข้าราชการ
พลเรือน สังกัดกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงจาก
การกระจายอำนาจมาเป็นการรวมอำนาจ และได้กลับไปให้ท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งเมื่อ
1 ต.ค. 2509 แต่เป็นการโอนไปให้องค์การฯ โดยมี กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่
ควบคุมส่งเสริมงานด้านบริหารหรือธุรการ ส่วนหน้าที่ส่งเสริมงานด้านวิชาการเป็น
ของกระทรวงศึกษาธิการ และงานบริหาร งานบุคคลเป็นของคุรุสภา การเข้าไปเกี่ยวข้องกับ
การศึกษาประชาบาล ครั้งหลังนี้มีมากขึ้นจนกระทั่งทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจสับสนว่า
การศึกษาประชาบาลขึ้นอยู่กับ กระทรวงมหาดไทย แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่
เพราะผลจากการวิจัยปรากฏว่า หน้าที่และบทบาทของกระทรวงมหาดไทยในการ

⁷⁷ เรื่องชัย จงสงวน, "กระทรวงมหาดไทยกับการศึกษาประชาบาล"

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515).
(อัคราเนนา)

ศึกษาประชาชาติ ยังคงอยู่ในขอบเขตของการควบคุมส่งเสริมงานด้านบริหารหรือ
 ข้าราชการให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการและรับ-
 ผิดชอบงานนี้โดยตรง กล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยส่งเสริมช่วยเหลือองค์การฯ
 เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานการศึกษาประชาชาติไปโดยราบรื่น และอย่างมีประสิทธิภาพ
 เช่น ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงิน การจัดองค์การ การสรรหาและส่งเสริม
 สมรรถภาพของบุคลากร และทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานระหว่างองค์การฯ กับ
 หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง สำหรับในด้านการศึกษาซึ่งส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับ
 การเงินนั้น ก็เป็นการควบคุมแทนรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองประเทศ
 ชั้นสูงสุด และเป็นเจ้าของเงินอุดหนุนการศึกษาประชาชาติที่จัดสรรให้แก่องค์การ
 บริหารส่วนจังหวัด และมาตรการที่ใช้ในการควบคุมก็เป็นเพียงในรูปของระเบียบ
 และข้อบังคับต่าง ๆ ไม่ได้เพิ่มภาระให้แก่องค์การแต่อย่างใด

องค์การฯ ยังไม่อาจถือได้ว่า เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์
 แบบ เพราะยังขาดแคลนกำลังคนและกำลังเงิน ทำให้องค์การฯ ไม่มีอำนาจอิสระเท่า
 ที่ควร ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะว่า ควรมอบอำนาจให้แก่องค์การฯ มีรายได้เป็นของตนเอง
 เพิ่มขึ้น และควรหาทางให้แก่องค์การฯ มีเจ้าหน้าที่ส่วนการศึกษาและหมวดการศึกษาของ
 ตนเองโดยเร็ว นอกจากนี้ก็ควรหาทางปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของคณะ
 กรรมการประสานงานการประถมศึกษาให้ดียิ่งขึ้น

ในปี 2515 พรรณงาม บริราช⁷⁸ ได้วิจัยเรื่อง "ผลการปรับปรุง
 อัตรากำลังเดือนข้าราชการพลเรือน เมื่อปี พ.ศ. 2510 ต่อภาวะความเป็นอยู่ของ

⁷⁸ พรรณงาม บริราช, "ผลการปรับปรุงอัตรากำลังเดือนข้าราชการ
 พลเรือน เมื่อปี พ.ศ. 2510 ต่อภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการ" (วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515).
 (อัครสำเนา)

ข้าราชการ" พบว่า การกำหนดอัตราเงินเดือนของราชการไทยไม่ได้คำนึงถึงภาวะความเป็นอยู่หรือค่าครองชีพเป็นสำคัญ บัญชีอัตราเงินเดือนนายพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ได้มีการปรับปรุงหลายครั้ง และผลการปรับปรุงเมื่อเดือนตุลาคม 2510 มีเสียงกล่าวกันว่า ไม่เหมาะสมกับภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการ นอกจากการสำรวจภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการพบว่า ข้าราชการชั้นจัตวา ชั้นตรี ชั้นโท ชั้นเอก และชั้นพิเศษ มีค่าใช้จ่ายมากกว่าเงินเดือนประมาณร้อยละ 85.43 99.72 17.66 36.39 และ 38.54 ของเงินเดือนตามลำดับ นอกจากนี้เงินเดือนอันเป็นรายได้ปกติแล้ว ข้าราชการยังมีรายได้จากผลประโยชน์เกื้อกูลอีก เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าบำรุงการศึกษาของบุตร ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เป็นต้น ซึ่งเมื่อรวมกับเงินเดือนข้างต้นแล้ว ข้าราชการชั้นจัตวาและชั้นตรีจะมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ ประมาณร้อยละ 22.66 และ 15.44 ของรายได้ตามลำดับ แต่ข้าราชการชั้นโท ชั้นเอก มีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายประมาณร้อยละ 29.20 19.40 และ 46.59 ของรายได้ตามลำดับ

ข้าราชการชั้นจัตวาและชั้นตรี เป็นข้าราชการส่วนใหญ่ของประเทศ แต่มีปัญหาในเรื่องรายได้ รายจ่าย มากกว่าข้าราชการชั้นอื่น ๆ มาก จึงควรที่รัฐบาลจะปรับปรุงอัตราเงินเดือนเสียใหม่ ให้เหมาะสม จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่า อัตราเงินเดือนของข้าราชการชั้นจัตวาชั้นต่ำสุด ควรประมาณเดือนละ 860 ชั้นตรี 1,200 บาท จึงจะเหมาะสมกับภาวะปัจจุบัน (2515) จึงพิสูจน์สมมุติฐานว่าการปรับเงินเดือนเมื่อปี 2510 ไม่เหมาะสมกับภาวะความเป็นอยู่ และได้เสนอบัญชีอัตราเงินเดือน 3 บัญชี ซึ่งเพิ่มขึ้นกว่าบัญชีการปรับอัตราเงินเดือนครั้งนี้ บัญชีที่ 2 เพิ่มขึ้น 5 % ของชั้นก่อน บัญชีที่ 2 เพิ่มขึ้น 7 % ของชั้นก่อน และบัญชีที่ 3 เพิ่มขึ้น 4-7 % ของชั้นก่อน ซึ่งแต่ละบัญชีมีจำนวน 40 ชั้นเท่ากัน ผู้วิจัยสนับสนุนให้ใช้บัญชีที่ 1 ซึ่งมีอัตราเงินเดือนขั้นต่ำ-ชั้นสูง ระหว่าง 860-8,800 บาท ดวยเห็นว่า

1. เป็นบัญชีอัตราเงินเดือนที่เหมาะสมกับภาวะความเป็นอยู่ของ

ข้าราชการ

2. ขั้นต่ำสุดใกล้เคียงกับรายเฉลี่ยที่ใช้ในองค์การธุรกิจเอกชน และรัฐวิสาหกิจ

3. การกำหนดให้อัตราเงินเดือนแต่ละชั้น ขึ้นชั้นละ 5 % เป็นผลดีในด้านการดำรงใจของข้าราชการ และข้าราชการมีความพอใจที่ได้รับการขึ้นเงินเดือนในเปอร์เซ็นต์เท่ากัน

4. สะดวกเมื่อจะมีการปรับปรุงอัตราเงินเดือนใหม่ เพราะเพียงแต่กำหนดเงินเดือนชั้นต่อจากชั้นสูงสุดออกไป โดยเพิ่มขึ้นชั้นละ 5 % ให้มีจำนวนชั้นเท่ากับอัตราเงินเดือนชั้นต้นที่ตัดออก เนื่องจากเป็นอัตราเงินเดือนที่ต่ำกว่าภาวะความเป็นอยู่ของข้าราชการ ก็สามารถสร้างบัญชีอัตราเงินเดือนใหม่ได้ง่าย

5. ใช้งบประมาณน้อยกว่าแบบอื่น กล่าวคือ ใช้เงินงบประมาณค่าตอบแทน (รวมเงินเดือนและผลประโยชน์เกื้อกูลทุกชนิด) เพิ่มขึ้นกว่าบัญชีอัตราเงินเดือน ปี พ.ศ. 2510 ประมาณร้อยละ 39.50 ของบัญชีอัตราเงินเดือนปี พ.ศ. 2510

ในปี 2518 บริษัท ยนต์นิยม⁷⁹ ได้วิจัยเรื่อง "การศึกษาสถานภาพทางเศรษฐกิจของข้าราชการครูกรมสามัญศึกษา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดสุโขทัย" จากครูกรมสามัญศึกษา 169 คน พบว่า

1. ฐานะทางเศรษฐกิจของครูทั้ง 2 สังกัดโดยทั่วไป ไม่คำนึงถึงสภาพสมรส วุฒิ อายุราชการ และไม่พิจารณาถึงการใช้จ่ายค่านสินคาคาดาวร ครูกรมสามัญจะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าองค์การฯ แต่ถาพิจารณาถึงการใช้จ่ายค่านสินคาคาดาวรรวมค้วแล้ว ฐานะทางเศรษฐกิจของครูทั้ง 2 สังกัดจะไม่แตกต่างกัน

⁷⁹บริษัท ยนต์นิยม, "การศึกษาสถานภาพทางเศรษฐกิจของข้าราชการครูกรมสามัญศึกษา และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในจังหวัดสุโขทัย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2518). (อัครสำเนา)

2. อัตรากារเป็นหนี้ของครอบครัว เป็นหนี้ร้อยละ 77.14 ครัว
กรมสามัญศึกษา มีอัตรากาเป็นหนี้ร้อยละ 54.44

3. เหตุที่ทองเป็นหนี้ และทองกหนี้มีดังนี้ สรุปได้ดังนี้

1. ทองรับผิดชอบบุคคลในครอบครัว ซึ่งมี พ่อแม่ บุตร และผู้

อยู่ในอุปการะ

2. ใช้จ่ายเพื่อการศึกษาในการเพิ่มวุฒิของตนเอง และการศึกษา

ของบุตร

3. ค่าใช้จ่ายภายในครอบครัว

4. รายได้น้อย

5. ใช้จ่ายในการซื้อสินค้าอาหาร ไร่แก ที่ดิน บ้านและการ

ซ่อมแซมบ้าน

6. ค่าใช้จ่ายส่วนตัว

7. ใช้จ่ายเพื่อการลงทุน

8. ทองใช้หนี้เก่าที่ยืมมา

4. ความต้องการช่วยเหลือจากทางราชการ แบ่งเป็น

ก. ความต้องการทางด้านเศรษฐกิจและสวัสดิการ มี

1. ขอให้ทางราชการเพิ่มเงินเดือน ให้พอกับค่าใช้จ่าย

2. เมื่อเดินทางไปราชการพิเศษ หรือการย้าย ควรจะเบิก

ค่าเดินทาง ค่าขนย้าย ค่าเบี้ยเลี้ยงได้

3. จัดให้มีบ้านพักครู

4. ขอให้เบิกค่าเช่าบ้านได้

5. เบิกเงินรักษาพยาบาลได้ทุกคน โดยไม่คำนึงถึง

อัตราเงินเดือนว่าจะอยู่ในระดับใด ชั้นใด และชั้นอะไร

6. ควบคุมราคาสินค้า

7. เบิกเงินสะสมมาใช้ได้

ข. ความต้องการด้านจิตใจกำลังขวัญ

1. ต้องการความยุติธรรม
2. การขอย้ายควรให้เป็นไปตามเจตนาของผู้ขอ
3. ส่งเสริมการศึกษาต่อ
4. การหักเงินควรเป็นไปตามความสมัครใจ
5. การเบิกเงินค่าเล่าเรียนบุตร ควรจะให้เร็วทันกับ

ความต้องการ

6. ประสงค์จะโอนการศึกษาไปอยู่กับกระทรวง

ศึกษาธิการ

ในปี 2518 ชูศักดิ์ เทียงตรง⁸⁰ ได้วิจัย "การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนไทย" ผู้วิจัยได้ใช้แบบสอบถาม 23 ข้อ จากกลุ่มตัวอย่างข้าราชการ 5 กรม ที่ประกาศใช้ระบบจำแนกตำแหน่งมาก่อนวันที่ 9 ก.ย. 2518 ได้แก่ กรมศุลกากร กรมวิทยาศาสตร์ กรมการขนส่งทางบก สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังและกรมสรรพากร ผลการวิจัยพบว่า

ก. สาเหตุที่ข้าราชการไม่พอใจระบบ พี.ซี. ซึ่งเกิดจากวิธีการที่ ก.พ. จัดทำขึ้น เพราะ

1. การวิเคราะห์งานและการบรรยายลักษณะงาน
2. การกำหนดคุณวุฒิขั้นต่ำ และการที่ค่าประสบการณ์

ในการทำงานให้เท่ากับปริญญาบัตร

3. การเปลี่ยนจากระบบขั้นยศ มาเป็นระบบการจำแนก

ตำแหน่ง

⁸⁰ชูศักดิ์ เทียงตรง, "การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนไทย" (กรุงเทพฯ : ธนประดิษฐ์การพิมพ์, 2518).

ข. สาเหตุที่ข้าราชการไม่พอใจ ระบบ พี.ซี. อันเกิดจากความเข้าใจว่า พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 คือ ระบบ พี.ซี. เพราะ

1. การให้อำนาจอธิบดีและปลัดกระทรวงมากเกินไป แท้จริงเรื่องนี้ไม่เกี่ยวกับ พี.ซี. แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง ปลดออก เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งแล้วแต่รัฐสภา

2. การเลื่อนชั้นในระบบ พี.ซี. ต้องมีการสอบมากขึ้น ทำให้ข้าราชการเสียประโยชน์ ซึ่งเรื่องนี้ก็ไม่เกี่ยวกับ พี.ซี. แต่การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง (Promotion) เป็นอีกระบบต่างหาก

3. ระบบ พี.ซี. ไม่สามารถแก้ไขเงินเดือนข้าราชการให้ดีขึ้นได้ ซึ่งเรื่องนี้มิได้เกี่ยวกับ พี.ซี. เช่นกัน แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสถานะทางเศรษฐกิจและการดำรงชีพ ขึ้นอยู่กับรัฐบาลที่จะปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทน อันเก็บมาจากภาษีอากร

ปี 2518 นิสิตปริญญาโทแผนกวิชาบริหารการศึกษา ทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 10 คน⁸¹ ได้วิจัยการบริหารการศึกษา ของโรงเรียนประถมศึกษาทุกสังกัด โดยได้รับทุนอุดหนุนการวิจัย จากกองการวิจัยการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล จากการศึกษาวิทยานิพนธ์ทั้ง 9 เล่ม (ยกเว้นของ

คุณบัญชา นภัชยเทพ) พบว่า การบริหารงานบุคคลของครูใหญ่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ครูให้ความช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่ครูน้อย ในการปฏิบัติราชการ การเรียนการสอน ตลอดจนการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในหน้าที่การงาน อยู่ในชั้นคอนข้างที่ โรงเรียนมีอัตราค่าจ้างครูเหมาะสมกับจำนวนนักเรียน ปัญหาเกี่ยวกับ

⁸¹ จันทราณี สงวนนาม, สุบรรณ จันทรคุณา, ร.ท. สมักร หนูไพโรจน์, คง โทธิบัณฑิต, นรีดา เชื้อตระกูล, บัญชา นภัชยเทพ, รังษี มหาจันทร์, คุณิศ บุณยากร, ดาวเรือง รัตนิน และสุวิทย์ แก้วเกษ. (ดูรายละเอียดในภาคผนวก)

การบริหารงานบุคคลที่โรงเรียนประถมคือ โรงเรียนไม่มีบทบาทและอำนาจในการตัดสินใจ ทั้งในด้านการคัดเลือก บรรจุ แต่งตั้ง โอน ย้าย ให้คุณให้โทษแก่บุคลากรของโรงเรียน ไม่ได้รับการบรรจุครูที่มีคุณสมบัติตรงตามที่โรงเรียนต้องการมากนัก การประเมินผลการปฏิบัติงานของครูเพื่อพิจารณา ความดีความชอบ ยิงขาดหลักเกณฑ์และความยุติธรรม ทั้งการจัดสวัสดิการแก่ครูของโรงเรียนยังบกพร่องอยู่มาก

นอกจากนี้ยังมีวิทยานิพนธ์ อีกหลายเล่มที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง การบริหาร ระบบราชการซึ่งเกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานบุคคลฝ่ายครูทั้งทางตรงและทางอ้อม และได้เสนอรายชื่อวิทยานิพนธ์เหล่านี้ไว้ในภาคผนวกแล้ว