



หอสมุด  
แห่งชาติ  
ประเทศไทย

# บริหารคน - คนบริหาร

บางทฤษฎีของ

ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล

สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จพ  
ร 12  
007832



ชมรมการบริหารงานบุคคล  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล

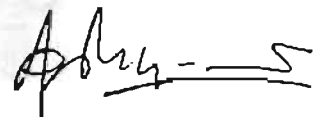
## สาส์นจากคณบดี

ในการจัดปาฐกถาพิเศษ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม สุวรรณกุล ในวันที่ 29 มกราคม 2534 นี้ เพื่อเป็นเกียรติแก่ ศาสตราจารย์ ดร. เกษม สุวรรณกุล ซึ่งเป็นนักวิชาการด้านบริหารบุคคลสมัยใหม่ รุ่นแรก เป็นผู้ริเริ่มบุกเบิกให้มีการเรียน การสอน การวิจัย เกี่ยวกับการบริหารบุคคล จนมีการยอมรับกัน อย่างกว้างขวางในวงวิชาการ

การบริหารงานบุคคลที่ท่าน ศาสตราจารย์ ดร. เกษม ได้วางรากฐานไว้นี้ เป็นงานบริหารบุคคล ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน อันเป็นผลให้บัณฑิตที่จบจากคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เข้าไปอยู่ในวงการบริหาร งานบุคคลทั้งภาครัฐและเอกชน อย่างมากหน้าหลายตา

คนทั่วไป มักรู้จักท่าน ศาสตราจารย์ ดร. เกษม ในฐานะนักบริหาร เนื่องจากท่านได้มีบทบาท บริหารหน่วยงานต่าง ๆ ก่อสร้างมาก แต่ในฐานะนักวิชาการบริหารงานบุคคล คนในวงวิชาการบริหาร งานบุคคล คนในวงวิชาการนี้เท่านั้นที่รู้จัก

ดังนั้นการจัดปาฐกถาในครั้งนี้ นอกจากจะเป็นการระลึกถึงสิ่งที่ท่านศาสตราจารย์ ดร. เกษม ได้วางเกณฑ์ในทางวิชาการทางด้านนี้แล้ว ยังต้องการจะกระตุ้นความตื่นตัวในวงวิชาการนี้ และสร้าง ความร่วมมือระหว่าง วงวิชาการ กับสถาบันในภาครัฐและเอกชน เพื่อพัฒนาความก้าวหน้าทางวิชาการด้านนี้ต่อไป



ศาสตราจารย์ ดร.อุจิต บุญบงการ  
คณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# ประวัติ ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล

## ประวัติส่วนตัว

เกิด 1 มีนาคม 2473  
 ที่อยู่ 67 สุขุมวิท 101 พระโขนง กรุงเทพฯ 10260

## การศึกษา

จบการศึกษาจาก คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2494 ได้รับปริญญา  
 รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ 2)  
 มหาวิทยาลัยนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา  
 M.P.A., Ph.D. (New York)

การศึกษาเพิ่มเติม

1. การบริหารมหาวิทยาลัย  
 จัดโดย University of London
2. การบริหารมหาวิทยาลัย  
 จัดโดย Wisconsin University

## เครื่องราชอิสริยาภรณ์

ม.ว.ม., ม.ป.ช., ท.จ., ท.จ.ว.

## ประวัติการทำงาน

เริ่มทำงาน คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อ พ.ศ. 2495

ตำแหน่งที่สำคัญในอดีต

1. คณบดีคณะรัฐศาสตร์ ปี 2513-2517
2. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี 2517
3. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปี 2517-2518 (ชุด อ.สัญญา ธรรมศักดิ์)
4. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปี 2518 (ชุด ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช)
5. รักษาการในตำแหน่งอธิการบดี มหาวิทยาลัยขอนแก่น ปี 2519
6. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปี 2520-2523  
 (ชุด พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)
7. รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปี 2523-2526  
 (ชุด พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์)
8. อธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี 2520-2531
9. นายกสภาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, นายกสภามหาวิทยาลัย  
 สุโขทัยธรรมมาธิราช, กรรมการสภาผู้ทรงคุณวุฒิมหาวิทยาลัยรามคำแหง



10. วุฒิสมาชิก
11. ประธานกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรมของวุฒิสภา
12. กรรมการที่ปรึกษาสมาคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ ประเทศสิงคโปร์

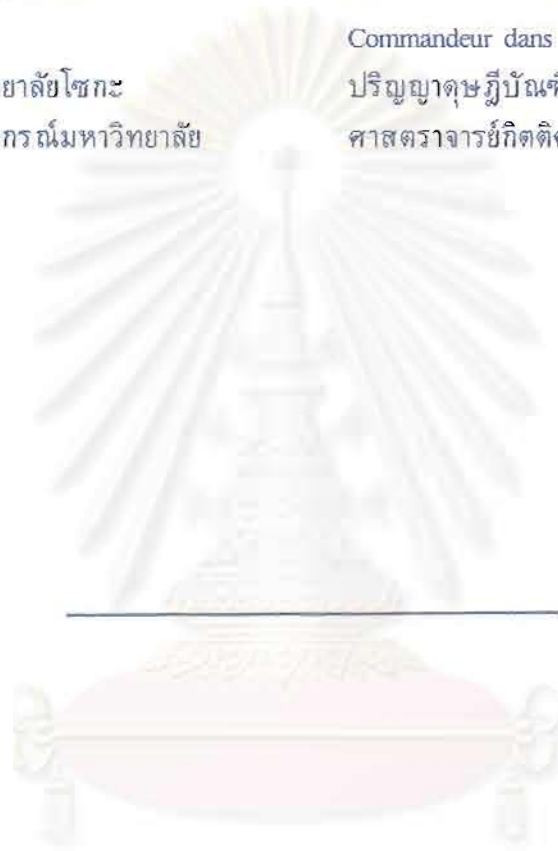
ตำแหน่งปัจจุบันที่สำคัญ

1. เลขาธิการสภาภาษาไทย
2. กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา
3. กรรมการข้าราชการพลเรือนผู้ทรงคุณวุฒิ
4. นายกสภามหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
5. นายกสภามหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
6. กรรมการอำนวยการสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (AIT)
7. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของโรงเรียนนายร้อยตำรวจ, มหาวิทยาลัยมหิดล, มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์, และคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ
8. ประธานอนุกรรมการเงินทุนเพื่อพัฒนาสังคมศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา
9. กรรมการมูลนิธิเพื่อสถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
10. กรรมการมูลนิธิธารน้ำใจ, มูลนิธิจุมภฏ-พันธุ์ทิพย์, มูลนิธิศาสตราจารย์เกษม อุทยานิน, ประธานกรรมการมูลนิธิศาสตราจารย์ ดร.วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ, และประธานกรรมการโครงการคนไทยตัวอย่างของมูลนิธิธารน้ำใจ
11. กรรมการกิตติมศักดิ์ สมาคม BMS (Bangkok Music Society)
12. ที่ปรึกษาพิเศษของอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เกียรติคุณที่ได้รับการยกย่อง

| วันที่รับ                  | สถาบัน/องค์กรการ   | เกียรติคุณที่ได้รับการยกย่อง   |
|----------------------------|--|--|
| 18 พ.ย. 26<br>(14 ก.ค. 26) | มหาวิทยาลัยอินสบูร์ก<br>ประเทศออสเตรีย   | เหรียญเกียรติคุณ<br>Ehrenzeichen der Universitat Innsbruck   |
| 19 ม.ค. 28<br>9 ธ.ค. 28    | สมาคมนิสิตเก้าวุฒิสมาชิก จุฬาฯ<br>องค์การรัฐประศาสนศาสตร์<br>แห่งเอเชียตะวันออกเฉียง (EROPA) | นิสิตเก้าวุฒิสมาชิก ประจำปี 2527<br>โล่เกียรติยศ   |
| 16 ม.ค. 29                 | รัฐบาลออสเตรีย   | เครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นสูงพร้อมดวงดารา<br>(The Great Golden order of Merit with Star)<br>ชั้น DAS GROSSE GOLDENE EHRENZEICHEN<br>MIT DEM STERN |
| 24 ก.ย. 29                 | มหาวิทยาลัยฮันกุก (ภาษาและ<br>กิจการต่างประเทศ)<br>ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี                     | ปริญญาอักษรศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์  |

|     |       |     |                            |  |
|-----|-------|-----|----------------------------|--|
| 28  | ท.ค.  | 30  | มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ | ปริญญาการศึกษาคุณวุฒิปันหิตกิตติมศักดิ์<br>สาขาการอุดมศึกษา                      |
| 8   | ม.ค.  | 31  | รัฐบาลญี่ปุ่น              | เครื่องราชอิสริยาภรณ์ ชั้น I Grand Cordon of<br>the Order of the Sacred Treasure |
| 9   | ม.ค.  | 31  | มหาวิทยาลัยรามคำแหง        | ปริญญาปรัชญาคณะศึกษาศาสตร์บัณฑิต<br>สาขาวิทยาศาสตร์บัณฑิต                        |
| 25  | ก.พ.  | 31  | รัฐบาลฝรั่งเศส             | เครื่องอิสริยาภรณ์<br>Commandeur dans l'Ordre des Palmes Academiques             |
| (21 | ก.ค.  | 30) | มหาวิทยาลัยไซกะ            | ปริญญาคุณวุฒิปันหิตกิตติมศักดิ์  |
| 11  | เม.ย. | 31  | จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย      | ศาสตราจารย์กิตติคุณ  |
| 25  | พ.ค.  | 32  |                            |  |



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# การบริหารกับการบริหารงานบุคคล

เกษม สุวรรณกุล

คนเราทุกคนเมื่อเกิดมาก็มีความเกี่ยวพัน หรือสัมพันธ์กับการบริหารเริ่มตั้งแต่ในครอบครัว ทั้งนี้ เพราะเมื่อหญิงชายมารวมกันเป็นครอบครัวก็ย่อมมีการกำหนดบทบาทของแต่ละคน คือทั้งสามีภรรยาต่างก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบ เมื่อมีบุตรขึ้นความสัมพันธ์ในครอบครัวก็ยิ่งซับซ้อนขึ้นตามจำนวนคน หน้าที่ ความรับผิดชอบ การตัดสินใจ การบังคับบัญชา การติดต่อทำความเข้าใจ แม้กระทั่งการวางแผนย่อมเกิดขึ้น ในทุกครอบครัว การดำเนินการของครอบครัวเช่นนี้เป็นการบริหารชนิดหนึ่ง แต่โดยปกติแล้วเป็นการบริหาร ที่ผู้เกี่ยวข้องไม่รู้สึกรู้สีก้าว เพราะเกิดขึ้นจากความเคยชินเป็นมรดกตกทอดกันมา แม้กระนั้นเราก็มักเห็นมีบาง ครอบครัวมีความเป็นอยู่ราบรื่น บางครอบครัวยุ่งเหยิงซึ่งในหลายกรณีเนื่องมาจากการบริหารในครอบครัว เช่นบิดามารดาหรือบุตรไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และความรับผิดชอบของตน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การบริหาร แบบธรรมชาติในครอบครัวนี้ไม่ใช่เรื่องที่หนังสือนี้จะกล่าวถึง แม้ว่าหลักการบริหารของสังคมที่ใหญ่กว่าครอบครัว อาจจะนำมาใช้ได้โดยอนุโลมก็ตาม

ในสังคมทุกสังคมที่มีสมาชิกหรือพลเมืองมากและอาณาเขตกว้างขวางพอสมควรจะมีสิ่งหนึ่งที่ปรากฏขึ้นคล้ายธรรมชาติของสังคม สิ่งนั้นก็คือนักการหรือหน่วยงาน องค์กร หรือหน่วยงานที่จำเป็นที่สุด เพื่อความอยู่รอดของสังคมก็คือรัฐบาล ในสังคมใหญ่ขนาดประเทศการดำเนินการปกครองจะทำโดยการแบ่งงาน ของรัฐบาลออกเป็นองค์กรย่อย ๆ เช่น กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นอกจากนั้นยังปรากฏว่ามีองค์กรเอกชน ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการต่าง ๆ นอกเหนืองานของรัฐบาล เช่นบริษัทห้างร้าน โรงงานอุตสาหกรรม สมาคม สโมสร โรงเรียน วิทยาลัย เป็นต้น การดำเนินงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้คือการจัดการ หรือการบริหาร<sup>1</sup> คนเราเกิดมาก็พบกับองค์กรและหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จนเคยชินจึงทำให้เราไม่ได้คิดหรือ สนใจในเรื่องการบริหารมากนัก เพราะเห็นเป็นของธรรมดาสามัญ ผลก็คือทั้ง ๆ ที่เราเห็นองค์กรหรือการบริหารอยู่ แทบทุกวัน แต่เมื่อมีคำถามว่าการบริหารหรือการจัดการคืออะไร เราก็ไม่สามารถให้คำตอบได้ทันทีทันควัน หรือไม่สามารถให้คำตอบที่ถูกต้องได้

การบริหารหรือการจัดการเริ่มต้นด้วยการมีจุดประสงค์ ในการปกครองบ้านเมือง จุดประสงค์พื้นฐาน ก็คือ การป้องกันรักษาประเทศ ให้ความปลอดภัยความสงบร่มเย็นกับประชาชนเพื่อดำเนินการให้บรรลุจุดประสงค์ ดังกล่าวนี้นี้ จึงจำเป็นต้องมีรัฐบาลขึ้นซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานต่าง ๆ เช่น รัฐสภา ศาล และกระทรวงทบวงกรม ต่าง ๆ สำหรับเอกชนจุดประสงค์มีแตกต่างกันมากมาย เช่นการหากำไรโดยการตั้งธนาคาร โรงงานอุตสาหกรรม

1. คำว่าจัดการหรือการบริหาร ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า management และ administration ความหมาย ของคำสองคำนี้เหมือนกัน แต่จะพบว่าคำ administration หรือการบริหารมักจะใช้กับกิจการสาธารณะ หรือของรัฐบาล เช่น public personnel administration แต่คำว่า management หรือการจัดการ มักใช้กับกิจการของเอกชน เช่น personnel management ดังนั้น การแตกต่างอยู่ที่การใช้มากกว่าความหมายของคำ

หรือบริษัทห้างร้านต่าง ๆ หรือจุดประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การหากำไร เช่น สมาคม สโมสร หรือองค์การสาธารณกุศลต่าง ๆ เป็นต้น ในการตั้งองค์การนี้จำเป็นต้องมีการแบ่งเป็นหน่วยงาน เช่น สำหรับรัฐบาลแบ่งออกเป็นกระทรวง ทบวงกรม กอง แผนก สำหรับมหาวิทยาลัย แบ่งเป็น คณะ สถาบัน ภาควิชา หรือบริษัทโรงงานอุตสาหกรรม แบ่งเป็น ฝ่ายผลิต ฝ่ายขาย ฝ่ายบริการ ฝ่ายการเงิน ฝ่ายบำรุงรักษา เป็นต้น โดยคิดว่าการแบ่งออกเป็นหน่วยงานนี้จะเป็นวิธีที่ดีที่สุดที่จะดำเนินงานให้บรรลุจุดประสงค์ขององค์การนั้น ๆ หลังจากแบ่งหน่วยงานแล้วจึงมีการหาคนมาปฏิบัติงาน หาเครื่องมือเครื่องใช้ตลอดจนทรัพย์สินเงินทองที่จำเป็นมาแล้ว นำคนและเครื่องมืออุปกรณ์เหล่านี้ให้ทำงานหรือทำประโยชน์ตามเป้าหมายหรือจุดประสงค์ที่วางไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือทำให้องค์การที่ได้แบ่งเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เกิดมีชีวิตเจริญก้าวหน้า แต่ในกรณีที่บริหารไม่ดีหรือสภาพแวดล้อมไม่อำนวยหน่วยงานนี้อาจเลิกล้มไปในที่สุด สำหรับการบริหารหรือการจัดการที่ดีนั้นไม่เพียงแต่ต้องพยายามให้เป้าหมายหรือจุดประสงค์ที่วางไว้สำเร็จไปได้ด้วยดีอย่างเดียว แต่จะต้องให้ผู้ที่รับบริการหรือรับประโยชน์ เช่น ประชาชน ลูกค้า หรือสมาชิกมีความพอใจและปฏิบัติงานในหน่วยงานมีขวัญดี และมีความรู้สึกว่าได้ทำงานประสบความสำเร็จ งานของตนมีความสำคัญและได้ทำงานสำเร็จตามที่มุ่งหวังสำหรับงานของตนด้วย

เมื่อเรารับว่า การบริหารคืออะไรแล้ว ปัญหาต่อไปก็คือการบริหารงานบุคคลมีส่วนเกี่ยวข้องกับอย่างไร ดังได้กล่าวแล้วว่า การบริหารเป็นการนำบุคคลไปปฏิบัติงานเพื่อที่จะบรรลุจุดประสงค์ที่วางไว้ การบริหารงานบุคคลจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารที่เกี่ยวข้องกับคน หรือผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้ งานที่เป็นการบริหารงานบุคคลนี้จะเริ่มต้นด้วยการแสวงหาและดึงดูดบุคคลที่มีความรู้ความสามารถให้มาสมัคร คัดเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีทัศนคติที่ดีไว้ปฏิบัติงาน สร้างบรรยากาศของการทำงานเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้เต็มใจ และมีความกระตือรือร้นที่จะปฏิบัติงาน ตลอดจนการหาทางเพิ่มเติมความรู้ สร้างทัศนคติที่ดีให้ผู้ปฏิบัติงานเพื่อที่จะได้สามารถปฏิบัติงานที่ตนมีหน้าที่และความรับผิดชอบอยู่ได้อย่างดีและรับหน้าที่ที่สูงขึ้นในอนาคตด้วย ถึงแม้ว่างานบริหารบุคคลนี้เป็นงานเทคนิค และได้มีการตั้งหน่วยงานขึ้นเพื่อทำงานนี้โดยเฉพาะ แต่โดยที่หน่วยงานทุกหน่วยต้องใช้คนปฏิบัติงาน ดังนั้นการบริหารงานบุคคลจึงย่อมมีอยู่ในทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการสร้างบรรยากาศที่ดีและส่วนใหญ่ของการอบรมย่อมถือเป็นความรับผิดชอบของหัวหน้างานทุกระดับอยู่เสมอ ไม่สามารถมอบหมายให้แก่ผู้อื่นได้ ถึงแม้ว่าอาจได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานบริหารงานบุคคลก็ตาม

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการบริหารมีหลักเกณฑ์ที่ได้จากการค้นคว้า และประสบการณ์ที่สะสมมาเป็นเวลานาน ถึงแม้ว่าจะยังมีกิจการเกี่ยวกับการบริหารอีกมากที่ยังหาหลักเกณฑ์แน่นอนไม่ได้ และจะต้องค้นคว้าหรือทดลองกันต่อไป ดังนั้นผู้บริหารจำเป็นต้องมีความรู้ ความชำนาญ ทักษะ ทัศนคติ และปรัชญาเกี่ยวกับการบริหารแทนที่จะปฏิบัติไปอย่างเดาสุ่ม หรือยยะถารกรรมแล้วถือผิดเป็นครู ตามหลักบริหารนั้นบุคคลจะปฏิบัติงานได้ดี หรือมีผลผลิตสูง ถ้าหากเขารู้ว่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบอะไร มีอำนาจเท่าใด ปฏิบัติงานดีหรือไม่ดี ถ้าทำดีจะมีอะไรเป็นสิ่งตอบแทน นอกจากนั้นคนงานจะทำงานได้ดีถ้าเขามีความรู้สึกว่าสิ่งที่เขาคิด เขาทำมีคุณค่าหรือมีประโยชน์ ผู้บังคับบัญชามีความสนใจและห่วงใยในตัวเขาอย่างจริงจัง และผู้บังคับบัญชามีความปรารถนาที่จะให้เขาประสบความสำเร็จ และเจริญก้าวหน้า สภาพที่กล่าวข้างต้นนี้ เป็นความรับผิดชอบของผู้บริหารที่จะต้องสร้างให้เกิดขึ้น และความสามารถของผู้บริหารจะวัดได้จากความสำเร็จในการสร้างบรรยากาศที่กล่าวมาแล้วนี้

เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเห็นได้ว่าผู้บริหารทุกคนมีความรับผิดชอบในการบริหารงานบุคคลด้วย อย่างไรก็ตามยังมีส่วนของการบริหารงานบุคคลที่ต้องอาศัยเทคนิคและความรู้ที่ได้จากการอบรมศึกษาหรือประสบการณ์



จากการทำงานโดยเฉพาะ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีผู้มีความรู้มาปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเพื่อแนะนำผู้บริหารทุกระดับให้ปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบของตนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ดีขึ้น และเพื่อปฏิบัติงานประจำที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่นวางแผนด้านแรงงาน หาแหล่งคนที่มีความรู้ คัดเลือกคนช่วยอบรมคนงาน เป็นต้น หน้าที่เหล่านี้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานบริหารบุคคล ซึ่งจะได้กล่าวในบทต่อไป

### การบริหารสาธารณะหรือของรัฐบาลต่างกับของเอกชนหรือไม่

นักบริหารจำนวนมากกล่าวว่าปัญหาเกี่ยวกับการบริหารที่ผู้บริหารชั้นสูงเผชิญอยู่มักจะมีลักษณะเหมือนกันไม่ว่าหน่วยงานนั้นจะมีหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ต่างกันอย่างไร เช่นธนาคาร มหาวิทยาลัย รัฐวิสาหกิจ หรือจะเป็นหน่วยงานของเอกชนหรือรัฐบาลก็ตาม จริงอยู่ลักษณะงานเทคนิคของหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้นอาจจะแตกต่างกัน แต่งานเทคนิคเหล่านั้นก็มิใช่ชำนาญปฏิบัติงานอยู่ และก็มีผู้ชำนาญงานเทคนิคเป็นผู้แนะนำช่วยเหลือผู้บริหารในการตัดสินใจปัญหาสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับเทคนิคอยู่แล้ว ส่วนปัญหาในการบริหารที่ผู้บริหารทุกระดับต้องประสบมีลักษณะเหมือนกัน เช่น ทำอย่างไรจะให้หน่วยงานที่จัดแบ่งภายในองค์การได้ทำงานประสานกัน ทำอย่างไรให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนในองค์การเข้าใจและเห็นด้วยกับจุดประสงค์ และนโยบายขององค์การ ทำอย่างไรให้ผู้ปฏิบัติงานตั้งใจทำงานมีขวัญดี ไม่ทะเลาะเบาะแว้งกันแต่ร่วมมือร่วมใจกันทำงาน ทำอย่างไรจะเลือกหัวหน้างานได้เหมาะสมคือมีความสามารถในการปกครองคน เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้มีอยู่ทั้งในองค์การรัฐบาลและเอกชน ด้วยเหตุนี้ในบางประเทศผู้บริหารของเอกชนและรัฐบาลจึงมีการเปลี่ยนงานไปมาอยู่เสมอ ผู้บริหารชั้นสูงของเอกชนเปลี่ยนมารับงานบริหารของรัฐบาลก็มีมาก และผู้บริหารของรัฐบาลออกไปเป็นผู้บริหารเอกชนก็มีเสมอ ๆ เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าปัญหาบริหารจะมีคล้าย ๆ กันในองค์การเอกชนหรือรัฐบาล แต่ก็มีสภาพบางอย่างที่ทำให้การบริหารในองค์การรัฐบาลและของเอกชนมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง สภาพเหล่านี้บางครั้งก็ทำให้การบริหารสะดวกหรือง่ายขึ้น ในองค์การรัฐบาลหรือเอกชน แต่บางครั้งก็ทำให้ยากขึ้น สภาพที่ทำให้เกิดความแตกต่างนี้มีดังต่อไปนี้

1. รัฐบาลมีหน้าที่ต้องให้ความเสมอภาคและความยุติธรรมแก่พลเมืองของประเทศ ดังนั้นการดำเนินงานของรัฐบาล จะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่ให้ความยุติธรรมและเสมอภาคแก่บุคคลถึงแม้ว่าการกระทำเช่นนั้นจะทำให้ต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย สิ้นเปลืองเวลามากขึ้น เช่นการรับสมัครบุคคลเข้าทำงานกฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติทั่ว ๆ ไปไว้และในการประกาศรับสมัครจะต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายกำหนดไว้นี้ได้เข้าแข่งขัน หรือได้รับการคัดเลือกโดยเสมอหน้ากันแม้ว่าจะต้องการบุคคลเพียงคนเดียวก็ตาม การดำเนินการตามที่กล่าวนี้จะต้องใช้เวลาานพอสมควรและอาจมีผู้สมัครมากเกินจำนวนที่จำเป็น เป็นต้น แต่สำหรับองค์การเอกชน การดำเนินการเรื่องเดียวกันนี้จะพิจารณาค่าใช้จ่ายและความสะดวกมากกว่าอย่างอื่น ถ้าหากแน่ใจว่าการคัดเลือกบุคคลจากแหล่งหนึ่งแหล่งใดหรือวิธีใดโดยเฉพาะแล้ว จะได้คนดีที่ต้องการก็ไม่ต้องมีความจำเป็นจะต้องประกาศเพื่อจะให้โอกาสแก่บุคคลอื่นด้วย หรือในการซื้อของพัสดุขององค์การเอกชน ถ้าหากแน่ใจว่าวัสดุที่ซื้อจากที่หนึ่งที่ใดราคาถูกและได้คุณภาพตามที่ต้องการแล้ว ก็ไม่ต้องมีความจำเป็นจะต้องประกาศเพื่อเชิญชวนให้มีการประกวดราคาจากแหล่งอื่นเหมือนวิธีการของรัฐบาล เป็นต้น ดังนั้นงานของรัฐบาลอาจจะต้องปฏิบัติไปทั้ง ๆ ที่เห็นว่าไม่ถูกต้องกับเหตุผลของการบริหารที่ดี เช่นหลักการประหยัดหรือหลักสมรรถภาพ



แต่ต้องทำไปเพราะเหตุผลของความจำเป็นต้องให้ความยุติธรรมและเสมอภาคกับประชาชนอันเป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล

2. การปฏิบัติหรือการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญและของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อำนาจของรัฐเป็นอำนาจที่ได้มาโดยกฎหมาย ถ้าการกระทำขัดกับรัฐธรรมนูญถือว่าการกระทำนั้นเป็นโมฆะ ถ้าทำเกินอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ รัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในฐานะส่วนตัวจะต้องรับผิดชอบทางอาญา หรือทางแพ่งหรือทั้งสองทาง ด้วยเหตุดังกล่าวนี้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมักจะต้องทำด้วยความระมัดระวัง บางครั้งเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าทำถ้าเกิดความไม่แน่ใจ ยิ่งถ้าหากกฎหมายกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติด้วยแล้วย่อมจะจำกัดการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น ผลก็คืองานของรัฐจึงมักทำได้ล่าช้า หรือถ้าไม่แน่ใจก็อาจไม่ปฏิบัติเสียเลย ตัวอย่างเช่น การที่จะให้ข้าราชการที่ทำผิดออกจากราชการจะต้องปฏิบัติตามกระบวนการของกฎหมายอย่างถี่ถ้วน จนบางครั้งผู้บังคับบัญชาไม่กล้า หรือไม่ปรารถนาที่จะดำเนินการกับข้าราชการที่ตนเห็นว่าหย่อนสมรรถภาพหรือทำผิดเพราะต้องมีวิธีการที่ยุ่งยาก และเสี่ยงต่อการถูกพิจารณากลับคำตัดสินถ้าข้าราชการผู้นั้นอุทธรณ์คำตัดสิน หรือในบางกรณีอาจถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลได้ ผู้เขียนเองเคยได้รับการแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการผู้หนึ่งเมื่อมีคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้นั้นแล้ว ได้มีการอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น แม้ว่าคำอุทธรณ์ถูกยกไป แต่ผู้เขียนร่วมกับผู้ออกคำสั่ง ผู้กล่าวหาซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ที่ถูกลงโทษนั้น ตลอดจนกรรมการอื่น ๆ ได้ถูกฟ้องศาลแพ่งเรียกค่าเสียหายฐานร่วมกันละเมิดทำให้ผู้ฟ้องเสียหาย แต่โดยที่กรรมการได้ใช้ความระมัดระวังในการดำเนินการสอบสวนจนต้องใช้เวลาประมาณถึง 2 เดือน การสอบสวนจึงเสร็จสิ้นศาลจึงได้ยกฟ้องเสียแม้กระนั้นก็ต้องเสียเวลาในการต้องไปให้การต่อศาลเพื่อแก้คำฟ้องนั้น อีกประการหนึ่งการออกกฎหมายหรือการแก้กฎหมาย ต้องใช้เวลาและผ่านวิธีการมากเริ่มต้นด้วยการพิจารณาของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องร่างกฎหมายหรือแก้กฎหมายที่ต้องการ แล้วส่งไปยังคณะรัฐมนตรี ตามวิธีการที่เป็นอยู่ขณะนี้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับหลักการของร่างกฎหมายนั้นแล้วจึงส่งไปให้คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาในรายละเอียดเช่นความถูกต้องของถ้อยคำ ความถูกต้องของหลักกฎหมาย การเกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่นเป็นต้น แล้วจึงส่งคืนมายังคณะรัฐมนตรีเมื่อแก้ไขแล้วพร้อมด้วยความเห็นอย่างหนึ่งอย่างใด เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้วรัฐบาลจึงเสนอไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อจัดเข้าระเบียบวาระซึ่งบางครั้งกว่าจะถึงวาระที่พิจารณาต้องใช้เวลาเป็นเดือน ๆ เมื่อสภาผู้แทนรับหลักการแล้วจะส่งไปให้คณะกรรมการของสภาพิจารณาให้รายละเอียดซึ่งอาจใช้เวลาอันยาวนานถ้ามีผู้แปรญัตติมากแล้วจึงกลับมาสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนในวาระสองและสามอีก เมื่อผ่านสภาผู้แทนราษฎรแล้วจึงส่งร่างกฎหมายที่ผ่านสภาไปยังวุฒิสภา ซึ่งมีการพิจารณาเป็นสวามวาระเช่นเดียวกันถ้าไม่มีการแก้ไขก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ ถ้าแก้ไขก็ดี หรือถ้าวุฒิสภาไม่เห็นด้วยก็ดีก็ต้องใช้เวลาอีกนานตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ ทั้งหมดนี้อาจกินเวลาเป็นปี ๆ ซึ่งอาจไม่ทันต่อเหตุการณ์ ยิ่งกว่านั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติแม้จะประสบต่อความยุ่งยากในการปฏิบัติหรือความไม่ยุติธรรมในการปฏิบัติ หรือความบกพร่องอย่างอื่น ๆ ของกฎหมาย แต่ถือว่าตนเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อยหรือเพียงผู้ปฏิบัติ หรือเป็นผู้ถือคตินิยมที่ว่ากฎหมายเป็นพระเจ้า ไม่คิดแก้ไขกฎหมายทั้ง ๆ ที่เห็นข้อบกพร่องโดยอ้างว่ากฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้น ตนจะปฏิบัตินอกเหนือไม่ได้แล้ว ความบกพร่องต่าง ๆ ของกฎหมายนั้นก็ดี หรือความที่ยังขาดกฎหมายที่จำเป็นก็ดี จะทำให้การปฏิบัติงานของรัฐบาลขาดความยืดหยุ่น ชักช้าเสียเวลาก่อนความยุ่งยากแก่ราษฎรมากขึ้น ส่วนในองค์การเอกชนถ้าเป็นองค์การเล็ก ๆ ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการ



ดำเนินงานได้เลยไม่ต้องมีวิธีการยึดเยื่อแต่อย่างใด หากเป็นองค์การใหญ่แม้จะมีกฎมีเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน เพื่อความเป็นระเบียบหรือเพื่อการควบคุมก็ตาม กฎเกณฑ์นั้นก็เปลี่ยนแปลงได้ง่าย งานของเอกชนจึงทำได้รวดเร็วมีความยืดหยุ่นซึ่งอาจจะทำให้การสิ้นเปลืองเงินทองและเวลาน้อยกว่าของรัฐบาล

3. การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลอยู่ในสายตาของสาธารณชน ดังนั้นงานของรัฐบาลจึงอยู่ในข่ายที่จะได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนหรือสื่อมวลชนได้ง่าย บางครั้งประชาชนหรือสื่อมวลชนอาจไม่ให้ความยุติธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างเพียงพอ ยิ่งสภาพของประเทศเราในขณะนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีการทุจริตกันมากจึงทำให้ประชาชนมีความสงสัยในพฤติกรรมของข้าราชการได้ง่าย บางครั้งด้วยเหตุผลเพียงเล็กน้อยก็เชื่อว่ามีกรทุจริตเป็นต้น หรือบางครั้งการลงข่าวของสื่อมวลชนได้ทำไปก่อนหาข้อเท็จจริง เมื่อภายหลังปรากฏว่าไม่มีมูลก็ไม่มีกรปฏิเสชข่าวหรือไม่สนใจที่จะแก้ข่าวให้อย่างยุติธรรม บางครั้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างเดียวกัน แต่ถ้าเกิดขึ้นกับองค์การเอกชนก็ไม่มีใครสนใจหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ถูกวิจารณ์จากประชาชนอย่างกว้างขวางทั้ง ๆ ที่ต้นเหตุแห่งปัญหาอาจเหมือนกัน เช่นการให้บริการล่าช้าเพราะเจ้าหน้าที่มีน้อยกว่าที่ควร หรือมีวิธีการที่ซับซ้อนซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในองค์การของรัฐบาลและของเอกชน ที่เป็นเช่นนี้อาจถือว่าเป็นสิ่งธรรมดาเพราะข้าราชการเป็นลูกจ้างของประชาชนและมีคนจ้างมองการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากกว่าของเอกชน อย่างไรก็ตามการถูกวิพากษ์วิจารณ์ง่ายเช่นนี้ ย่อมเป็นเหตุให้ข้าราชการต้องเพิ่มความระมัดระวังและความมีเหตุผลในการปฏิบัติงานของตน และสื่อถึงความจำเป็นของการประชาสัมพันธ์และแถลงข่าวที่ดี ซึ่งมักจะบกร่วงอยู่เสมอในหน่วยราชการจำนวนมาก นอกจากที่กล่าวข้างต้นนี้แล้วกรปฏิบัติงานของข้าราชการยังอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย เพราะสมาชิกของทั้งสองสภาอาจตั้งกระทู้ถามกรดำเนินงานของข้าราชการต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเมื่อใดก็ได้ ซึ่งต้องพร้อมที่จะให้ความจริงและเหตุผลของกรดำเนินงานนั้น ๆ

4. เป้าหมายที่สำคัญในการดำเนินกิจการของเอกชนกับของรัฐบาลอาจต่างกัน เอกชนส่วนใหญ่มุ่งหากำไรเป็นสำคัญ ดังนั้นการตัดสินใจต่าง ๆ จึงมุ่งเพื่อให้ได้กำไรแม้บางครั้งจะมีเรื่องของมนุษยธรรมหรือสาธารณประโยชน์มาเป็นส่วนประกอบอยู่บ้างก็ตาม แต่การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐบาลมีเหตุผลที่ต่างออกไป เช่นเหตุผลทางการเมืองหรือความสงบเรียบร้อย และความผาสุกของพลเมือง หรือความเสมอภาค ความยุติธรรม หรือมนุษยธรรม เป็นต้น งานของรัฐบาลบางครั้งจึงวัดผลได้ยากกว่าของเอกชนซึ่งอาจวัดได้จากการได้กำไรมากหรือน้อย สำหรับองค์การเอกชนกรได้กำไรนี้เองเป็นเหตุผลจูงใจอย่างหนึ่งให้ผูปฏิบัติงานมีกำลังใจและความกระตือรือร้นเพราะได้ประโยชน์เป็นของตนเองไม่ทางตรงก็ทางอ้อม แต่กรดำเนินงานของรัฐบาลมักไม่มีอะไรเกี่ยวข้องเป็นส่วนตัวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นภาษีที่เก็บได้ก็ต้องส่งคลังจึงไม่ค่อยก่อให้เกิดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานแก่ข้าราชการซึ่งได้ผลตอบแทนเป็นจำนวนจำกัดแต่เงินเดือน แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมข้าราชการจำนวนไม่น้อยที่ถือเอาประโยชน์ที่ตนได้ทำให้กับราษฎรเป็นสิ่งที่ตนภูมิใจ การสร้างความรู้สึกดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่โดยตรงของผู้บริหาร และเป็นจุดมุ่งหมายอย่างหนึ่งของกรบริหารงานบุคคล

ในระยะหลัง ๆ นี้เป็นที่น่าสังเกตว่ากรปฏิบัติงานขององค์การเอกชนก็ถูกจำกัดให้อยู่ในกรอบของกฎหมายที่รัฐเป็นผู้กำหนดมากขึ้น หรือมีฉะนั้นก็ถูกจำกัดโดยความกดดันของมติมหาชน แต่ก่อนนี้้องค์การเอกชนเคยถือว่กิจการที่ตนลงทุนเป็นของส่วนตัว และจะทำอย่างไรก็ได้ เช่นเมื่อกำหนดค่าจ้างหรือเงื่อนไขอื่น ๆ ในการจ้างแล้วผู้ที่จะมาทำงานจะต้องรับค่าจ้างหรือเงื่อนไขต่าง ๆ เหล่านั้น แต่ในระยะที่ผ่านมาได้มี



กฎหมายของรัฐให้ความคุ้มครองความเป็นอยู่ของคนงานเอกชนมากขึ้นเพื่อคุ้มครอง และให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างกรรมกร เช่น การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ หรือกำหนดให้นายจ้างต้องให้สวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น ในประเทศที่มีสหภาพแรงงาน เงื่อนไขการจ้างอาจถูกกำหนดขึ้นโดยข้อตกลงระหว่างสหภาพแรงงานกับนายจ้าง โดยสหภาพแรงงานมีอาวุธสำคัญสนับสนุนอยู่คือการนัดหยุดงาน นอกจากนั้นมติมหาชนอาจเห็นแก่มนุษยธรรมมากขึ้นซึ่งบังคับโดยทางอ้อมให้นายจ้างต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ นี้ผู้บริหารองค์การเอกชนจำนวนไม่น้อยให้ความสนใจในเรื่องมนุษยธรรมและสาธารณประโยชน์มากขึ้น เป็นเหตุให้ลดความเอาแต่ใจหรือประโยชน์ส่วนตัวลงโดยสมัครใจ ทั้งหมดนี้ยังผลให้ความแตกต่างระหว่างองค์การรัฐบาลกับของเอกชนมีน้อยกว่าที่เคยเป็นอยู่

5. ความแตกต่างระหว่างการดำเนินงานของรัฐบาลและเอกชนอีกประการหนึ่งก็คือ ความคล่องตัวในการปรับตัวเมื่อเผชิญปัญหา ในองค์การรัฐบาลความคล่องตัวมีน้อยเนื่องจากเหตุผลหลายประการ ที่สำคัญก็คือขนาดขององค์การรัฐบาล ในทุกประเทศกิจการของรัฐบาลย่อมกว้างขวางใหญ่โตกว่าของเอกชน ความใหญ่โตของกิจการนี้ย่อมทำให้เกิดความล่าช้าในการรับรู้หรือการตอบสนองต่อปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจจะเกิดจากความล่าช้าของการสื่อสารติดต่อ หรือมีฉะนั้นก็เพราะความเฉื่อยชา หรือความขะยานของข้าราชการในการรับรู้และโต้ตอบต่อปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนั้นรัฐบาลมีปัญหาที่ต้องเผชิญอยู่มากทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อเหตุผลทางการเมืองหรือเพื่อความอยู่รอดของประเทศความสนใจของรัฐบาลอาจไปอยู่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะจนทำให้ปัญหาอื่น ๆ ไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควรก็มี อีกประการหนึ่งความไม่คล่องตัวในการดำเนินการบริหารอาจจะเกิดจากความยากในการแก้กฎระเบียบบังคับได้กล่าวแล้วในข้อ 2 หรือมีฉะนั้นก็เกิดจากความจำเป็นในการให้การปฏิบัติต่อข้าราชการทุกคนอย่างยุติธรรมและเสมอหน้า ยกตัวอย่างเช่นในการบริหารงานบุคคลหากปรากฏว่ามีความลำบากในการดึงดูดผู้ที่มีความรู้ได้อย่างใดอย่างหนึ่ง เพราะคนที่มีความรู้ที่ต้องการมีอยู่น้อย การแก้ไขปัญหของรัฐบาลโดยที่จะให้เงินเดือนผู้ที่มีความรู้ที่ต้องการมากกว่าปกติอาจจะทำได้ยากเพราะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและความยุติธรรมระหว่างข้าราชการ แต่สำหรับเอกชนการจะเพิ่มค่าจ้างเฉพาะตำแหน่งนั้น ๆ เป็นพิเศษย่อมทำได้ไม่ยากนัก แม้การขึ้นเงินเดือนให้ข้าราชการทั่วไปเพื่อให้ยุติธรรมและเป็นการดึงดูดและจูงใจให้ข้าราชการอยู่ปฏิบัติงานกับรัฐบาลก็ทำได้ยากเพราะอำนาจอยู่กับรัฐสภาซึ่งมักคล้อยตามความเห็นของสาธารณชนซึ่งโดยปกติแล้วมักไม่เห็นด้วยกับการขึ้นเงินเดือนข้าราชการเพราะเหตุผลที่ว่าเงินเดือนข้าราชการมาจากภาษีอากรที่เก็บจากราษฎร ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ขนาดขององค์การเอกชนก็ดี ความง่ายในการแก้กฎหรือระเบียบต่าง ๆ ก็ดี ความมีอิสระในการใช้เงินที่ดีทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานในองค์การเอกชนมากกว่ารัฐบาล

ความแตกต่างของบรรยากาศการบริหารระหว่างรัฐบาลกับเอกชนที่กล่าวข้างต้นนี้มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความยากในการบริหารในองค์การรัฐบาลและชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการบริหารที่ดีและสามารถในองค์การรัฐบาลมากกว่าที่เป็นอยู่ ผู้บริหารที่ยอมรับกันโดยองค์การเอกชนว่ามีความสามารถบางครั้งคิดว่าเมื่อตอนเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การรัฐบาลแล้วจะสามารถแก้ไขดำเนินงานของรัฐเพื่อให้ถึงสมรรถภาพเช่นเดียวกับเมื่อตอนทำอยู่กับเอกชน ครั้นเมื่อมาทำงานรัฐบาลแล้วจึงพบว่าไม่สามารถจะเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็ว หรือทำได้ยากกว่าที่เคยคิดไว้เพราะขัดในเรื่องกรอบของกฎหมาย ความล่าช้าในการแก้กฎหมาย ความไม่คล่องตัวในการบริหารเกิดข้อใจ เพราะถูกดำเนินหรือวิพากษ์วิจารณ์โดยสื่อมวลชนหรือไม่สามารถแก้ไขความเฉื่อยชา และบางครั้งความหย่อนสมรรถภาพของข้าราชการได้เพราะกฎเกณฑ์ไม่



อำนาจ แต่อย่างไรก็ตามผู้บริหารเหล่านี้มักนำความเอาจริงเอาจัง ความกระตือรือร้น ความคิดและเทคนิค การบริหารใหม่ ๆ ติดตัวมาด้วย ซึ่งในหลายกรณีก็เป็นผลให้เกิดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในการบริหารขององค์การ รัฐบาลด้วยไม่มากนักน้อย

### อิทธิพลของวัฒนธรรมที่มีอยู่ต่อการบริหาร

นักเขียนเกี่ยวกับหลักบริหารในระยะ 30-40 ปี ที่ผ่านมามีให้เห็นว่าการบริหารเป็นกระบวนการของการตัดสินใจ (decision making process)<sup>1</sup> คือการปฏิบัติทางของทุกคนในองค์การถือว่าเป็นการตัดสินใจ ในการเลือกวิธีปฏิบัติ ซึ่งมีอยู่หลายวิธี และที่คนเลือกตัดสินใจทางใดทางหนึ่งนั้น ก็เนื่องมาจากอิทธิพลบางสิ่ง บางอย่างที่มีอยู่ต่อการตัดสินใจนั้น นักบริหารกลุ่มนี้เห็นว่าการตัดสินใจแบ่งได้เป็นสองประการโดยจะเป็น ประเภทใดขึ้นอยู่กับอิทธิพลที่อยู่เหนือการตัดสินใจนั้น ประเภทหนึ่งเป็นการตัดสินใจที่ถูกบังคับโดยกฎระเบียบ ตัวเลขข้อมูลที่แน่นอน วิธีปฏิบัติงานหรือเทคนิคที่ได้รับการอบรมมาก่อนหรือเครื่องมือเครื่องใช้ ซึ่งอาจเรียกว่า เป็น factual judgement หรือการตัดสินใจที่ตั้งอยู่บนรากฐานของ factual premises เช่นเสมือนในการพิมพ์ จดหมายจะต้องพิมพ์ตามแบบฟอร์มที่กำหนดไม่อยู่ในฐานะที่เลือกวิธีอื่นได้ หรือการทำบัญชีต้องทำตามหลักการ หรือวิธีการทำบัญชีที่ได้รับการอบรมมาก่อน เป็นต้น ยิ่งกฎเกณฑ์กำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติได้มาก เพียงโดยย่อจำกัดโอกาสในการเลือกวิธีมากเท่านั้น นอกจากนั้นการจัดองค์การย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของคนทุกคนในองค์การ เพราะการจัดองค์การเป็นการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของบุคคลในองค์การนั้น คือใครบังคับบัญชาใคร ใครสั่งใคร ใครต้องเชื่อฟังใคร เป็นต้น บทบาทที่กำหนดโดยองค์การนี้ ย่อมจำกัด การตัดสินใจของคนให้อยู่ในกรอบของบทบาท แม้ว่าในบางกรณีบทบาทในทางปฏิบัติอาจจะถูกเปลี่ยนแปลงไป โดยอิทธิพลของสิ่งอื่นก็ตาม เช่น ความเกรงใจ ความสัมพันธ์ที่เกิดจากการเป็นญาติเป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็น วัฒนธรรมซึ่งจะกล่าวต่อไป อีกประเภทหนึ่งเป็นการเลือกวิธีปฏิบัติหรือการตัดสินใจโดยอาศัยเหตุผลอื่นที่ ไม่ได้มีกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ แต่อยู่ที่ค่านิยมและความเห็นส่วนตัวของผู้คนด้วย ที่เรียกว่า value judgement

อย่างไรก็ตามคนทุกคนในองค์การจะอยู่ในระดับใดก็ตามยังได้รับอิทธิพลอื่น ๆ นอกองค์การซึ่ง ถูกนำมาเป็นผลในการตัดสินใจในองค์การด้วย อิทธิพลเหล่านี้ถูกนำมาใช้โดยผู้ใช้อาจไม่รู้ตัวเลย ที่เป็นเช่นนี้ เพราะคนแต่ละคนก่อนที่จะมาอยู่ในองค์การย่อมอยู่นอกองค์การมาก่อนเกือบยี่สิบปี ถึงแม้เมื่อมาอยู่ในองค์การแล้ว ก็ยังใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่นอกองค์การ อิทธิพลที่บุคคลได้รับมาก่อนและนอกองค์การนี้ก็คือ อิทธิพลของวัฒนธรรม อิทธิพลของวัฒนธรรมนี้มีมากแม้การตัดสินใจจะต้องอยู่ในกรอบของกฎระเบียบหรือการจัดองค์การก็ตาม ถ้าหาก กฎระเบียบที่ใช้ขัดกับวัฒนธรรมของผู้ตัดสินใจนั้น ก็จะมี ความพยายามเลี่ยงกฎเกณฑ์ให้มากที่สุดที่จะทำได้ บางครั้งถึงขนาดที่ระเบียบเป็นอย่างหนึ่งแต่การปฏิบัติเป็นอีกอย่างหนึ่งซึ่งจะปรากฏให้เห็นเสมอในสังคมที่นำ เทคนิคของต่างสังคมมาใช้ แต่เทคนิคนั้นขัดกับวัฒนธรรมของสังคมนั้น

วัฒนธรรมคือวิธีดำเนินชีวิตที่คนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดถือปฏิบัติ วัฒนธรรมจึงประกอบด้วยนิสัยหรือ ความเคยชิน ขนบธรรมเนียมประเพณีวิธีประพฤติปฏิบัติตามที่เด็กเริ่มเรียนและซึมซาบเข้าไปตั้งแต่ออกจาก ท้องมารดา อาทิวรรีรับประทานอาหารทำอย่างไร แต่งตัวอย่างไร รักษาความสะอาดร่างกายอย่างไร ปฏิบัติ ต่อพ่อแม่อย่างไร ปฏิบัติตนต่อหน้าคนในโอกาสต่าง ๆ อย่างไร เช่นในที่ทำงาน ในห้องเรียน ในโรงเรียน

1. Herbert H. Simon et al. *Public Administration*. Alfred A. Knopf Publisher, (New York, 1950).

โรงละคร วัฒนธรรมยังรวมถึงระบบความเชื่อและค่านิยมต่าง ๆ เช่น ความรักชาติ การรักที่จะทำราชการ มากว่างานเอกชน การทอดทูนปริญญาบัตรเหนือความรู้ที่ได้จากวิธีอื่น การเชื่อโชคดวง ผีสิงเทวดา ศาสนา นอกจากนี้วัฒนธรรมยังรวมถึงวิธีสื่อความหมายซึ่งรวมภาษาที่ใช้ และวิธีแสดงท่าทาง เพื่อสื่อความหมาย ตลอดจนวิธีใช้เครื่องมือของสังคมนั้น ๆ วัฒนธรรมทำให้คนรวมเป็นสังคม คือ รวมกันอยู่อย่างมีระเบียบ กลุ่มคนที่รวมกันอยู่อย่างไม่มีระเบียบแบบแผน หรือไม่มีวัฒนธรรมยึดกันไว้ กลุ่มคนนั้นก็ไม่ใช่สังคม แต่อาจเป็นผู้คนที่เรียกว่า mob ซึ่งจะสลายตัวไปในที่สุด

คนเราที่ประพฤติปฏิบัติ คิด หรือตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดมักจะอยู่ใต้อิทธิพลของวัฒนธรรมของตน เช่นการปฏิบัติตนของผู้อยู่ได้บังคับบัญชากับผู้บังคับบัญชาหรือของผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ได้บังคับบัญชาดังตัวอย่างในสังคมไทยซึ่งยังมีความเป็นอาวุโส หรือความสงสาร ความเกรงใจมาเป็นเหตุให้ตัดสินใจไปในลักษณะซึ่งไม่ต้องกับเหตุผลทางบริหารเป็นต้น หรือเช่นในห้องเรียนของเรานักเรียนมักจะนั่งเป็นระเบียบเรียบร้อยไม่ค่อยชอบบอกความคิดเห็น ที่เป็นเช่นนี้เพราะเราได้รับการสอนหรืออบรมมาอย่างนั้น การนั่งเอาเท้าพาดไว้บนโต๊ะถือว่าหยาบ การอบรมของบิดามารดาหรือครูก็ไม่ส่งเสริมการถามหรือการแสดงออกหรือการคารวะหรือเคารพผู้ใหญ่เป็นสิ่งที่เด็กเราได้รับการอบรมมาตั้งแต่เล็กพบผู้ใหญ่พ่อแม่ก็ให้ไหว้ พบพระพ่อแม่ก็ให้ไหว้หรือกราบ หรือถูกสอนให้เชื่อฟังไม่ให้เถียงเป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคำสอนหรือสิ่งที่ได้รับมาจากการทำตามผู้อื่นในสังคมอีกหลายพันอย่าง เมื่อรวมกันแล้วก็ประกอบเป็นวัฒนธรรมไทย ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้เราประพฤติหรือปฏิบัติปฏิบัติหรือมีกิริยาท่าทางพูดจาอย่างที่เราเห็นโดยทั่วไปเท่านั้น วัฒนธรรมยังมีอิทธิพลต่อการแสดงออกของคนในด้านความคิดต่าง ๆ อีกด้วย คนเราโดยปกติจะไม่รู้สึกตัวในการแสดงออกซึ่งวัฒนธรรมของตนเพราะได้รับอิทธิพลมาตั้งแต่เกิดจึงเห็นเป็นของธรรมดา เช่นเราไม่เคยถามตัวเราเองเลยว่าทำไมเราจึงนั่งในห้องเรียนอย่างนี้ ปฏิบัติต่อพ่อแม่ของเราอย่างนั้น จนกว่าเราจะเห็นคนที่มีวัฒนธรรมไม่เหมือนของเรา เขาปฏิบัติอีกอย่างหนึ่ง เช่นเมื่อคนไทยไปต่างประเทศเห็นนักเรียนอเมริกันยกเท้าขึ้นมาไว้บนโต๊ะขณะเรียน หรือเห็นฝรั่งปลูกผลไม้โดยหันคมมีดเข้าตัว หรือเห็นเขาปล่อยพ่อแม่ที่แก่แล้วไว้ลำพัง หรือเห็นคนอังกฤษเข้าคิวขึ้นรถเมล์ เราจึงคิดว่าเราทำหรือประพฤติไม่เหมือนเขา' ดังได้กล่าวแล้วว่า อิทธิพลของวัฒนธรรมไม่ใช่มีเหนือ แต่ความประพฤติที่มองเห็นได้เท่านั้น' แม้ความคิดก็อยู่ภายใต้อิทธิพลของวัฒนธรรม ดังนั้นค่านิยมของคนในชาติหนึ่ง ๆ อาจไม่เหมือนกัน เช่นนิสัยประหยัดเรื่องคุณค่าของการทำงาน เรื่องการช่วยหรือสร้างตนเอง เรื่องคุณค่าของเวลา เรื่องการช่วยเหลือผู้อื่น เรื่องค่าของปริญญา เป็นต้น

ความแตกต่างของวัฒนธรรมทั้งที่มองเห็นและมองไม่เห็นนี้มีผลทำให้เกิดความแตกต่างขึ้นในพฤติกรรมบริหาร ทั้งนี้เพราะการบริหารเป็นการแสดงออกอย่างหนึ่งของคนในวัฒนธรรมหนึ่ง ๆ ผลก็คือเทคนิคการบริหารหรือการปกครอง ซึ่งถูกสร้างขึ้นในวัฒนธรรมหนึ่งอาจไม่เหมาะกับอีกวัฒนธรรมหนึ่ง หรือเมื่อนำเข้ามาใช้ในต่างวัฒนธรรมแล้วอาจเปลี่ยนแปลงไปหรือมีจะนั้นก็ถูกดัดแปลงให้เหมาะกับวัฒนธรรมหนึ่งทั้ง ๆ ที่รูปแบบภายนอกยังเหมือนของเดิม ยกตัวอย่างเช่น ประชาธิปไตย ซึ่งเป็นปรัชญาหรือระบบการเมืองที่ให้คนส่วนมาก

1. หนังสือที่เขียนเกี่ยวกับความแตกต่างของวัฒนธรรมของคนเผ่าต่าง ๆ เช่นการเลี้ยงพ่อแม่ การแต่งงานมีมากด้วยกัน เช่น William Graham Sumner, *Folkways*, The New American Library, (New York: 1960). หนังสือนี้พิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี 1906 เพื่อประกอบความรู้หนังสือ Edward A. Hall, *Silent Language*, Fawcett Publications, Inc., (Conn.: 1959) and Stuart Chase, *The Proper Study of Mankind*, (Revised Ed.) Harper & Bros. (New York: 1956) ก็น่าสนใจ



ได้เป็นผู้ตัดสินใจในการดำเนินงานของประเทศ โดยคนส่วนน้อยยอมรับมติของคนส่วนใหญ่ ปรัชญาหรือระบบการเมืองนี้นำมาใช้ได้ดีในสังคมที่มีวัฒนธรรมที่ส่งเสริมหลักการนั้น เช่นคนสนใจในการปกครองตนเอง โดยแสวงหาความรู้จากแหล่งต่าง ๆ ใช้วิจารณ์ญาติที่ดี และสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตน เคารพในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นเป็นต้น คุณสมบัติของคนที่จะเหมาะหรือส่งเสริมหลักประชาธิปไตยเช่นนี้ไม่ได้มากับปรัชญาที่โดยอัตโนมัติ แต่เป็นคุณสมบัติที่ได้มาจากวัฒนธรรมของสังคม ในสังคมที่มีหลักประชาธิปไตยเป็นวิธีดำเนินชีวิตเพราะเด็กได้ฝึกหัดหลักของประชาธิปไตยมาตั้งแต่เกิดทั้งในครอบครัวและโรงเรียนแล้ว วิธีดำเนินชีวิตประชาธิปไตยก็จะส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย แต่ในสังคมที่วิถีชีวิตไม่ส่งเสริมหลักหรือปรัชญาแล้ว เมื่อนำระบบการเมืองนี้มาใช้ก็อาจไม่ได้ผล จนกว่าวัฒนธรรมหรือวิถีดำเนินชีวิตจะได้เปลี่ยนให้สอดคล้องกับปรัชญาหรือระบบการเมืองนั้น ซึ่งอาจจะต้องใช้เวลาช้าหรือเร็วสุดแล้วแต่ความพยายามและความจริงจังของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือในระบบบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าหลักคุณธรรมหรือ merit system จะส่งเสริมให้คนดีมาทำงานและเป็นหลักที่ให้ความยุติธรรมและความเสมอภาคกับคนในสังคม อย่างไรก็ตามหลักคุณธรรมนี้เมื่อนำมาใช้ในระบบบริหารของสังคมหนึ่งสังคมใด จะได้ผลมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมของสังคมนั้นส่งเสริมหลักการของระบบคุณธรรมนี้หรือไม่เพียงใด เช่นในสังคมไทยคนมักจะมีใจกัน มีการชอบใช้อิทธิพลชอบเกรงกลัวอิทธิพลกัน อันเป็นการส่งเสริมระบบอภิสิทธิ์มานาน เมื่อนำระบบคุณธรรมซึ่งถือเอาความสามารถของบุคคลเป็นหลักในการคัดเลือกมาใช้ ไม่ใช่รับเพราะเป็นญาติหรือมีคนมาฝาก ระบบคุณธรรมนี้จึงไม่ค่อยได้ผล ดังนั้นถ้าหากมีผู้ศึกษาระบบการบริหารงานบุคคลของเราจะพบว่าไม่แตกต่างจากระบบของประเทศอื่น แต่การปฏิบัติของเรามีลักษณะที่ไม่ตรงกับหลักการอยู่มาก

เมื่อเป็นเช่นนี้การศึกษาการบริหารของสังคมหนึ่งสังคมใดจึงมีความจำเป็นต้องมีความเข้าใจถึงวัฒนธรรมหรือวิถีดำเนินชีวิตของสังคมนั้น จึงจะทำให้เข้าใจถึงเหตุผลต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดระบบบริหารที่ใช้อยู่หรือทำให้เข้าใจปัญหาของการบริหารอย่างแท้จริง<sup>1</sup> วัฒนธรรมหรือวิถีดำเนินชีวิตของทุกสังคมเปลี่ยนแปลงได้และเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ การเปลี่ยนแปลงนี้อาจจะค่อยเป็นค่อยไปโดยคนในสังคมนั้นไม่รู้สึกรู้สึกรู้หรืออาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างตั้งใจก็ได้ ปัจจุบันการสื่อสารติดต่อที่ก้าวหน้าอำนวยความสะดวกแต่ละสังคมมีการติดต่อกันอยู่เป็นประจำ การติดต่อกันช่วยทำให้มีการเปลี่ยนแปลง หรือถ่ายเทวัฒนธรรมของสังคมกันขึ้น อย่างไรก็ตามค่านิยมวัฒนธรรมมักจะเปลี่ยนได้ช้า ซึ่งก่อให้เกิดผลคืออย่างหนึ่งคือความมั่นคงของสังคม แต่การเปลี่ยนแปลงช้านี้ก็มีผลเสียอยู่บ้าง เช่น คนยังขัดขืนการเปลี่ยนแปลง หรือไม่อาจเปลี่ยนแปลงให้ทันความก้าวหน้าในทางเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในหน่วยงาน ซึ่งอาจนำความยุ่งยากมาสู่การบริหาร เช่น ในระบบราชการไทยให้ความมั่นคงแก่ข้าราชการเป็นอย่างมาก และข้าราชการก็มีความเชื่อเกี่ยวกับความมั่นคงนี้ว่าเป็นสิทธิของเขา ถ้าเขาไม่ทำอะไรผิดจะให้เขาออกจากงานไม่ได้ ความเชื่อนี้ได้รับการสนับสนุนโดยหลักมนุษยธรรม และสภาพ

(1) เกี่ยวกับเรื่องนี้ผู้เขียนขอแนะนำให้อ่าน “พระบรมราชาธิบายเรื่องสามกษัตริย์” ซึ่งเป็นพระราชนิพนธ์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีผู้อธิบายความในที่ต่าง ๆ เช่น ในอนุสรณ์ในงานฌาปนกิจศพ นางอบ ศิริสัมพันธ์ (15 กันยายน 2511) หรือใน ชัยอนันต์ สมุทวณิช กับ ชัดติยา กรรสูต (รวบรวม), เอกสารการเมืองการปกครองไทย, ไทย-วัฒนาพานิช จำกัด (กรุงเทพฯ: 2518), หน้า 159-169.

ของประเทศไทยที่การเปลี่ยนงานทำได้ไม่ถนัด เมื่อมีความจำเป็นต้องมีการยุบเลิกหน่วยงาน หรือในกรณีที่น่าเครื่องจักรทุนแรงมาใช้ หากถือหลักของเหตุผลในการจัดองค์การ หรือหลักประหยัดและสมรรถภาพในการบริหาร คนที่เกินนี้ก็ควรถูกปลด (Lay off) ออกไป การให้คนออกจากงานในกรณีเช่นนี้ในสังคมอเมริกันถือเป็นของธรรมดา เพราะคนงานหรือข้าราชการเห็นด้วยกับหลักของเหตุผลดังกล่าวจึงไม่ต่อต้านแต่ประการใด แต่ในกรณีของราชการไทยรัฐบาลจำเป็นต้องให้คนเหล่านี้รับราชการต่อไป โดยการย้ายไปอยู่หน่วยงานอื่น ถึงแม้ว่าหน่วยงานนั้นจะมีคนอยู่พอเพียงแล้ว หรือยังต้องจ่ายเงินเดือนให้กับบุคคลเหล่านั้นต่อไปทั้ง ๆ ที่อาจไม่มีงานทำก็มี กรณียุบกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ หรือยุบสำนักงาน ก.ต.ป. เป็นตัวอย่างที่ดี แม้ในองค์การที่ไม่ใช่ราชการความรู้สึกเช่นนี้ก็มิได้อยู่บ้าง กรณีลดขนาดฐานทัพอเมริกาในประเทศไทย ทำให้ต้องปลดคนงานไทยออกจนเกิดการต่อต้าน เป็นตัวอย่างที่เห็นได้ในเรื่องนี้

### การเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับการบริหารในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคล

ผู้ที่ศึกษาเกี่ยวกับวิวัฒนาการของความคิดทางการบริหารจะพบว่า ถึงแม้ว่าการบริหารจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กับมนุษย์ แต่การศึกษาการบริหารอย่างจริงจังได้เริ่มขึ้นเพียงไม่กี่สิบปีนี้เอง ก่อนหน้านี้การบริหารเป็นเพียงวิธีการที่ถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมาคือเคยทำอย่างไรมาก็ทำกันอย่างนั้น การเปลี่ยนแปลงอาจมีแต่ไม่ได้เกิดจากการศึกษาอย่างมีระบบ ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารสาธารณะ (Public Administration) การศึกษาได้เริ่มขึ้นในยุโรปและต่อมาได้เผยแพร่เข้ามาในอเมริกาแต่ก็เป็นการศึกษาในแง่กฎหมาย การศึกษาการบริหารในแง่ของการจัดการได้เริ่มเมื่อต้นศตวรรษที่ยี่สิบนี้เอง โดยกลุ่มคนซึ่งต่อมาเรียกว่ากระบวนการจัดการโดยวิธีวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) บิดาหรือผู้ให้กำเนิดของกระบวนการนี้คือ Frederick W. Taylor<sup>1</sup> นาย Taylor นี้เป็นวิศวกรและเป็นหัวหน้าของโรงงานแห่งหนึ่งในสหรัฐอเมริกา ในขณะนั้นการผลิตยังใช้คนงานทำงานด้วยมือเป็นส่วนใหญ่ เช่นตัดถ่านหิน ตัดเหล็ก เป็นต้น Taylor ในฐานะหัวหน้างานได้สังเกตว่าคนงานแต่ละคนจะทำงานได้อย่างมีสมรรถภาพขึ้นถ้าหากได้ปรับปรุงวิธีทำงานใหม่แทนที่จะทำอย่างที่เคย ๆ ทำกันมา *คุณค่าสำคัญของกระบวนการนี้ก็คือการไม่ยอมรับว่าวิธีที่ทำอยู่นี้ดีแล้ว แต่จะกระตุ้นให้มีการวิเคราะห์หาคิดค้นหาวิธีที่ดีกว่าในแง่ที่จะให้การผลิตมีผลมากกว่า และประหยัดกว่า* หลักสำคัญของ Taylor ก็คือ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดจะมีวิธีทำได้หลายวิธี แต่ในหลาย ๆ วิธีนี้จะมีวิธีหนึ่งที่ดีที่สุด (one best way) วิธีที่ดีที่สุดนี้จะได้มาโดยวิธีวิทยาศาสตร์ คือมีการตั้งสมมุติฐาน มีการทดลองเพื่อพิสูจน์ว่าสมมุติฐานนั้นถูกต้องหรือไม่และถ้าไม่ถูกต้องก็จะมีการแก้ไขปรับปรุงสมมุติฐานนั้นเมื่อได้ทำการทดลองแล้ว ในการทดลองนี้ได้มีการใช้นาฬิกาจับเวลาการเคลื่อนไหวของบุคคลที่เรียกว่า time and motion study หลักของ Taylor ปรากฏว่าได้ผลในแง่ที่ทำให้งานมีประสิทธิภาพ และประหยัดขึ้น วิวัฒนาการของความคิดของ Taylor นี้แสดงให้เห็นว่าไม่แต่เพียงการทำงานในโรงงานเท่านั้นที่อาจจะหาวิธีที่ดีที่สุดได้ แม้การบริหารก็มีวิธีที่ดีที่สุดซึ่งหาได้โดยวิธีวิทยาศาสตร์เช่นเดียวกัน ในระยะนั้นจึงได้มีนักบริหารและนักวิชาการที่ได้คิดและเขียนเกี่ยวกับวิธีจัดองค์การและหลักการจัดการมากขึ้น เช่นการจัดองค์การมีหลักอย่างไร เทคนิคการจัดการบริหารมีอย่างไรบ้าง มีผู้เรียกการศึกษา

1. Frederick Winslow Taylor, *Scientific Management*, Harper & Brothers Publishers, (New York: 1911).



หลักบริหารของพวกเขา Scientific Management นี้ว่าเป็น POSDCORB model<sup>1</sup> ซึ่งย่อมาจากคำที่เป็นงานหลักของการบริหารคือ Planning, Organizing, Staffing, Directing, Co-ordinating, Reporting, Budgeting หลักสำคัญหลักหนึ่งของการจัดการที่พวกนี้ได้ให้ก็คือการแบ่งงาน คือถ้าคนงานคนหนึ่งมีความรับผิดชอบแต่เพียงส่วนหนึ่งของงาน และทำงานนั้นตามวิธีที่กำหนดให้ แทนที่จะทำทุกสิ่งทุกอย่างเสียคนเดียวแล้ว เขาจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและการผลิตจะประหยัดมากกว่า ความคิดนี้ได้เป็นเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพโรงงานในประเทศอุตสาหกรรม เช่น สหรัฐอเมริกาไปอย่างมาก ก่อนหน้านั้นการผลิตสิ่งต่าง ๆ ยังเป็นงานฝีมือ เช่น ทำรองเท้า ช่างทำรองเท้าจะเป็นผู้ทำตั้งแต่ฟอกหนังจนถึงตัดเย็บและขายแต่ผู้เดียว ความคิดเรื่องการแบ่งงานทำให้เกิดมีโรงงานขนาดใหญ่ขึ้น คือการทำรองเท้าของส่วนบุคคลได้ถูกพวกอุตสาหกรรมซื้อไปและตั้งโรงงานขึ้นจัดให้การผลิตเป็นแบบ assembly line คือคน ๆ หนึ่งมีหน้าที่แต่เพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น หรือเช่นโรงงานทำรถยนต์เมื่อจัดเป็นแบบ assembly line แล้ว รถก็ผลิตได้โดยราคาถูกและรวดเร็ว รถ Ford Model T เป็นรถที่ผลิตโดยระบบ assembly line นี้เป็นครั้งแรก จนออกมาขายได้ถูกทำให้คนธรรมดาสามารถมีรถยนต์ได้ในการผลิตรถยนต์นี้คนงานคนหนึ่งมีหน้าที่อย่างเดียว เช่นขันน็อต เชื่อมเหล็ก หรือตะไบเหล็ก เป็นต้นโดยชิ้นส่วนที่จะประกอบเป็นรถยนต์นี้จะถูกหิ้วโดยสายพานเลื่อนไปตามจังหวะ หรือระยะเวลาที่กำหนด เมื่อชิ้นส่วนมาถึงหน้าคนงานที่มีหน้าที่ใดก็จะทำเฉพาะหน้าที่นั้นแข่งขันน็อต เป็นต้น จนถึงขั้นสุดท้ายออกมาเป็นรถยนต์ที่วิ่งได้ และเสร็จสิ้นเมื่อถึงคนสุดท้ายทำการทดลองคนงานเหล่านี้ต้องทำงานตามจังหวะที่กำหนดไว้พอดีที่จะทำเสร็จ จึงต้องรีบทำเพราะมิฉะนั้นชิ้นส่วนจะเลื่อนไปถึงคนงานถัดไป<sup>1</sup> จังหวะนี้กำหนดโดยหัวหน้างาน และเป็นหน้าที่ของคนงานที่จะต้องทำให้ทันตามจังหวะที่กำหนด ดังนั้นระหว่างทำงานทุกคนจึงถูกตัดขาดจากทุกสิ่งทุกอย่างนอกจากงานที่อยู่ต่อหน้าตนเท่านั้น จะพูดคุยกับคนอื่นไม่ได้ จะเห็นได้ว่าการทำงานแบบนี้ทำให้คนเป็นทาสของงาน ฝ่ายบริหารหรือผู้จ้างไม่เห็นความจำเป็นที่ว่าคุณต้องมีผู้ร่วมงานที่จะพูดคุยปรึกษาหารือและที่สำคัญที่สุดก็คือวิธีที่กล่าวทำให้คนหมดความภูมิใจในงานเพราะฝีมือของตนหมดคุณค่า คนงานไม่สามารถมีความภูมิใจในผลผลิตซึ่งตนมีส่วนเพียงนิดเดียวได้ เช่น แต่ก่อนคนทำรองเท้ายังอาจภูมิใจในผลงานของตนได้เพราะตนเป็นผู้ทำตั้งแต่ต้นจนจบ แต่เมื่อลดหน้าที่ของตนมาเหลืออย่างเดียว เช่น ตอกตะปู จึงทำให้ความภูมิใจนี้หมดไป

ที่กล่าวข้างต้นนี้เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าผู้ที่สนับสนุน Scientific Management นี้ ไม่ให้ความสำคัญแก่คนในฐานะเป็นคน แต่ถือว่าคนเป็นเพียงปัจจัยอย่างหนึ่งของการผลิต คือเป็น commodity หรือ factor of

1. ดู Dwight Waldo, *Perspective on Administration*, University of Alabama Press, (University: 1956) ความจริงหลักของการจัดองค์ หรือเทคนิคของการจัดการทำนองนี้ได้ก้าวไกลกว่าสมัยของ Taylor มาก ทั้งนี้เพราะการดำเนินงานของสมัยที่ Taylor ยังมีชีวิตอยู่ไม่มีมากไปกว่าควบคุมคนงานให้ทำงานด้วยมือเท่านั้น แต่หลักการจัดการที่พัฒนาขึ้นภายหลังนี้ได้รับอิทธิพลมาจากความคิดหลักของ Scientific Management คือการดำเนินการให้ชีวิตเศรษฐกิจของคนโดยเฉพาะการผลิตอยู่บนรากฐานของหลักวิทยาศาสตร์ สำหรับอิทธิพลของ Scientific Management ที่มีอยู่ต่อ Public Administration โปรดดู Dwight Waldo, *The Administrative State*, The Ronald Press Co, (New York: 4198).

1. ชาลี แชปลิน (Charles Chaplin) ได้สร้างภาพยนตร์เรื่อง *The Modern Time* • ชื่อที่โรงภาพยนตร์ไทยตั้งคือ *เก้าอี้ก๊าก* เพื่อล้อเลียนสภาพที่เป็นไปในโรงงานที่ถูกครอบงำโดย Scientific Management ผู้ดูคงจะเห็นภาพได้ดีกว่าคำอธิบายนี้มาก

production คล้าย ๆ กับเหล็ก ไม้ ตะปู ที่นำมาเป็นปัจจัยในการผลิต พวกนี้เชื่อว่าคนถูกจูงใจโดยเงินเท่านั้น คือถ้าให้ค่าจ้างเป็นที่พอใจแล้วคนก็จะผลิตหรือทำตามที่ต้องการ ความรู้สึกนึกคิดของคนงานเป็นเรื่องส่วนตัวที่ผู้บริหารหรือเจ้าของโรงงานไม่คิดถึง การทำงานของคนงานจะถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดและคนงานไม่มีสิทธิ์ออกความเห็นใด ๆ ทั้งสิ้น แม้กระทั่งในการจัดองค์การพวกนี้ก็คิดว่าจะนำมาพิจารณาไม่ได้เพราะคนแต่ละคนมีความรู้สึกนึกคิดต่าง ๆ กัน ซึ่งถ้าหากนำมาพิจารณาในการจัดองค์การแล้วก็จะไม่มีที่สิ้นสุด ดังนั้นจึงต้องแยกคนออกต่างหาก แล้วพิจารณาจัดองค์การตามหลักของเหตุผลที่คิดว่าหน่วยงานจะทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพดีที่สุด เมื่อจัดองค์การเรียบร้อยแล้วจึงหาคนที่เหมาะสมมาทำงานตามที่กำหนดไว้<sup>2</sup> ตามความเห็นของพวกนี้ หลักการจัดองค์การ และการบริหารจึงเป็นหลักสากล (universal) ซึ่งถ้าหากได้คิดให้ถูกหลักของเหตุผล (rational) แล้วย่อมนำไปใช้ในที่ใด ๆ หรือประเทศใด ๆ ก็ได้ในโลกนี้แล้วจะได้ผลดี จริงอยู่ถึงแม้ว่าหลักของกระบวนการจัดการโดยวิธีวิทยาศาสตร์นี้จะกล่าวถึงความจำเป็นจะต้องมีการคัดเลือกคนงาน โดยเฉพาะสมัย Taylor คือตัดคนที่แข็งแรง แล้วนำมาอบรมให้ทำงานตามวิธีที่กำหนดให้ได้ดี แต่การนำคนมาอบรมนี้ไม่ได้มองในแง่ของคนงานเลยหากแต่เพียงถือว่าเป็นวิธีที่จะให้คนงานผลิตได้มาก ๆ เพื่อประโยชน์ของเจ้าของโรงงานเท่านั้น

ต่อมาระหว่างปี ค.ศ. 1927-1932 ได้มีนักวิจัยกลุ่มหนึ่งของมหาวิทยาลัยฮาวาดีนำโดยศาสตราจารย์ Elton Mayo ได้เข้าไปทำการวิจัยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคนงานที่โรงงาน Hawthorne ของบริษัท Western Electric Company ในมลรัฐชิคาโก ความประสงค์เริ่มแรกของนักวิจัยกลุ่มนี้คือต้องการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างสภาพของการทำงานเช่นแสงสว่าง อุณหภูมิ ความชื้นความสั้นยาวของระยะเวลาหยุดพัก และระบบการจ่ายค่าจ้างเหมา หรือจ่ายเป็นรายชิ้นกับสมรรถภาพในการทำงานของคนงาน ในการทดลองนี้ผู้ทดลองได้จัดแยกคนงานออกมาจากสภาพการทำงานเดิมมาอยู่ในสภาพใหม่ที่ต้องการทดลองเพื่อจะเปรียบเทียบสมรรถภาพของคนงานในสภาพเดิมกับสภาพใหม่ สภาพเดิมที่กล่าวนี้เป็นสภาพของโรงงานที่ได้กล่าวไว้ในตอนที่เกี่ยวกับความคิดของพวกกระบวนการจัดการโดยวิธีวิทยาศาสตร์ คือเป็นสภาพที่ผู้บริหารไม่คิดว่าคนงานเป็นคนที่มีความรู้สึก มีความคิด มีอารมณ์ และมีความต้องการทางจิตใจ แต่ถือว่าคนงานเป็นคล้ายปัจจัยในการผลิต สภาพของการทำงานก็ทำให้คนงานแต่ละคนต้องต่างคนต่างอยู่และถูกหัวหน้างานควบคุมอย่างใกล้ชิด ผลการทดลองปรากฏว่าสมรรถภาพของคนงานที่ถูกแยกออกมาให้อยู่ในสภาพที่ทดลองสูงขึ้นกว่าเดิมในแทบทุกกรณี เช่นเริ่มต้นด้วยการเพิ่มไฟให้สว่างขึ้นทีละเล็กทีละน้อย ก็ปรากฏว่าผลของการผลิตของคนงานสูงขึ้น ครั้นเมื่อหรือไฟลงก็ปรากฏว่าผลของการผลิตยังสูงอยู่เรื่อย ๆ จนกระทั่งไฟมืดจนแทบมองไม่เห็นผลการปฏิบัติงานจึงลดลงเป็นต้น<sup>1</sup> การทดลองนี้จึงไม่ได้ให้คำตอบอย่างที่ตั้งใจไว้ แต่เป็นผลให้นักวิจัยต้องคิดค้นต่อไปว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งเมื่อได้พิจารณาต่อไปแล้วนักวิจัยเหล่านี้ได้สรุปว่าในสภาพใหม่ คือสภาพที่คนงานถูกแยกออกมาทำการทดลองนี้ บรรยากาศของการทำงานได้เปลี่ยนแปลงไปจากสภาพที่ไม่มีใครเอาใจใส่และถูกควบคุมอย่างใกล้ชิด มาเป็นสภาพที่มีคนเอาใจใส่และสนใจในงานที่คนทำ คนที่เอาใจใส่และสนใจนี้ก็คือนักวิจัยที่มาเก็บข้อมูลนี้เอง ดังนั้นเมื่อหรือไฟลงผลผลิตก็ยังคงสูงอยู่เพราะสภาพเดิมหรือบรรยากาศเดิมได้หมดไปแล้ว

2. L. Urwick, *The Elements of Administration*, Harper & Bors Publishers, (New York and London : 1943) 117 5

1. รายงานการวิจัยเรื่องนี้ได้พิมพ์เป็นเล่ม โปรดดู F.I. Roethlisbeger and William Dickson, *Management and the Worker*, Harward University Press, (Cambridge : Twelfth Printing 1961).



และบรรยากาศใหม่เข้ามาแทนที่ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าสมรรถภาพของการทำงานจะสูงหรือต่ำผลสุดท้ายจะอยู่ที่คนงานนั่นเอง ถ้าสภาพของการทำงานส่งเสริมให้เกิดความรู้สึกว่าตนมีความสำคัญ และงานของตนมีคุณค่า อันเป็นการยอมรับว่าตนมีความต้องการทางจิตใจและความต้องการนี้ได้รับการตอบสนอง สมรรถภาพของการทำงานก็จะสูงขึ้น สำหรับคนงานในกลุ่มที่ถูกแยกออกมาทดลองนี้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงบรรยากาศของการควบคุมทำให้ความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานกันเองในกลุ่มดีขึ้นด้วย การทดลองของกลุ่มนักวิจัยที่กล่าวนี้ นับเป็นครั้งแรกที่ทำให้เห็นความสำคัญของคน ซึ่งเป็นกรคำนึงกับหลักของกระบวนการจัดการโดยวิธีวิทยาศาสตร์ที่เพิ่งถึงแต่ความสำคัญของการจัดองค์การ และหาวิธีที่จะบีบให้คนงานเห็นผลผลิตโดยการควบคุมดูแลให้คนงานปฏิบัติตามวิธีที่กำหนดอย่างใกล้ชิด โดยไม่ให้ความสำคัญกับบุคคลผู้ปฏิบัติงานเลยเพราะถือว่าบุคคลคล้ายวัสดุในการผลิต ในระยะต่อมาได้มีการทดลองที่ยืนยันผลของการค้นคว้าที่กล่าวข้างต้นนี้อีกมากมาย

อย่างไรก็ตามหลักของพวกกระบวนการจัดการโดยวิธีวิทยาศาสตร์ที่ให้มีการแบ่งงานกันทำ และคนงานคนหนึ่งมีหน้าที่แต่เพียงอย่างเดียว เช่นใน assembly line ดังที่กล่าวแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีข้อบกพร่องในการที่ไม่เอาใจใส่ต่อความสำคัญของบุคคลแต่ละคนก็ตามก็ต้องนับว่าในทางเทคนิคการผลิตเป็นวิธีที่ทำให้เกิดสมรรถภาพในการผลิตอย่างมาก ผลเสียของวิธีการซึ่งไม่สนใจในความรู้สึกของคนนี้ก็คือสถิติแสดงให้เห็นว่าคนงานที่ทำงานใน assembly line นี้มีอัตราลาออกสูงแม้ว่าจะได้รับค่าแรงที่สูงกว่าอัตราค่าจ้างของคนงานอื่นที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเสมอกัน ทั้งนี้เพราะคนงานต้องการหาที่ทำงานที่จะสามารถสนองความต้องการทางจิตใจของตนได้มากกว่าที่ให้เงินมากแต่ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องจักร แต่เมื่อสมรรถภาพในการผลิตโดยวิธีนี้เป็นสิ่งจำเป็นในการผลิตปัจจุบัน ทางนายจ้างจึงได้พยายามหาสิ่งชดเชย ส่วนทางจิตใจที่วิธีการผลิตไม่อำนวยให้เกิดขึ้น โดยหาทางที่จะให้คนงานทนต่อการทำงานในสภาพนั้นได้ เช่น วิธีให้คนงานได้ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนหน้าที่กันบ้างเพื่อให้ความรู้สึกที่ต้องทำงานซ้ำซากลดน้อยลงไป นอกจากนี้ยังจัดให้มีที่พักผ่อนที่รับประทานอาหารกลางวันที่ดี เพื่อว่าเมื่อใดที่คนงานมีเวลาว่างก็จะได้มีโอกาสมารวมกลุ่มกันอันเป็นการสนองความต้องการทางจิตใจส่วนหนึ่งของคน และนายจ้างยังพยายามจัดหาการเล่นหรือสิ่งบันเทิงอย่างอื่นมาให้คนงานในเวลาอันควรด้วย ที่กล่าวมานี้แสดงถึงความพยายามของนายจ้างที่จะประนีประนอมระบบเก่าคือวิธีการผลิตที่มีประสิทธิภาพกับความต้องการทางอารมณ์ หรือจิตใจของคนที่การค้นคว้าใหม่ได้แสดงให้เห็นความสำคัญขึ้น ปัญหาของผู้บริหารที่สามารถแก้คือการสร้างดุลยภาพของสองความคิดนี้เพื่อการอยู่ร่วมกันทำงานอย่างผาสุก ปรากฏจากข้อขัดแย้งทั้งของนายจ้างและลูกจ้าง การเปลี่ยนแปลงในเรื่องความคิดในเรื่องคนนี้เป็นผลทำให้ขอบเขตของการบริหารงานบุคคลได้เปลี่ยนแปลงไป ดังจะได้กล่าวในตอนต่อไป

### การบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

ขอบเขตของการบริหารงานบุคคลได้เปลี่ยนแปลงไปมากเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับความคิดเรื่องการบริหารที่ได้กล่าวข้างต้น การเปลี่ยนแปลงนี้มีทั้งในองค์การรัฐบาลและองค์การเอกชน ในองค์การรัฐบาลความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนี้เดิมกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ คือเจ้ากระทรวงมีหน้าที่หาบุคคลมาทำงานเอง การคัดเลือกมักใช้เหตุผลทางการเมืองหรือส่วนตัว คือใช้ตำแหน่งราชการเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองหรือส่วนตัว หลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานก็ไม่มี เพราะต่างกระทรวงต่างทำผลเสียจากการบริหารงานบุคคลดังกล่าวนี้ก็คือ มีการทุจริตในวงราชการและความหย่อนสมรรถภาพของข้าราชการเป็นอย่างยิ่ง จนทำให้เกิดการปฏิรูปขึ้นโดยการนำระบบคุณธรรมหรือ merit system มาใช้ ซึ่งเป็นระบบที่

ถือเอาความสามารถของบุคคลเป็นหลักให้การคัดเลือก และเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ มีมาตรฐานเหมือนกัน จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมีหน้าที่จัดการสอบ ในขั้นต้นนี้การปฏิบัติเป็นผลของปฏิกริยาของระบบเก่าจึงทำให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปในทำนองตรงกันข้ามกับระบบเก่า คือคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนรวบรวมอำนาจทางการบริหารงานบุคคลจากกระทรวง ทบวงกรมมาหมด การดำเนินงานของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจึงเน้นหนักไปในทางป้องกันอิทธิพลทางการเมืองหรือส่วนตัวมากกว่าการส่งเสริมให้ข้าราชการทำงานดี ให้ระยะหลังปฏิรูปนี้การบริหารงานบุคคลจึงจำกัดอยู่แต่เรื่องการสรรหาบุคคล การสอบ การจำแนกตำแหน่ง การกำหนดเงินเดือนเป็นส่วนใหญ่ ส่วนในองค์การเอกชนในระยะต้น หัวหน้างาน (foreman) เป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในเรื่องการบริหารงานบุคคล คือมีหน้าที่หากคนมาทำงาน ดูแลให้เขาทำงานตามที่สั่ง และถ้าไม่ชอบใจก็ไล่ออกแล้วหากคนมาทำงานใหม่ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะในระยะนั้นงานหลักขององค์การเอกชนก็คือการผลิต โดยเจ้าของหรือฝ่ายจัดการมีแต่ความกังวลอยู่แต่ปัญหาที่ว่าทำอย่างไรจึงจะบีบให้กรรมการผลิตได้มาก ๆ งานบริหารงานบุคคลในระยะนั้น จึงมีแต่เพียงหากคนมาทำงานแล้วควบคุมให้เขาทำงานเท่านั้น ตลอดจนในระยะนั้น การผลิตยังไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญเป็นพิเศษ คนงานคนหนึ่งมีหน้าที่เฉพาะอย่างดังได้กล่าวมาแล้ว การหากคนจึงง่ายเพราะไม่ต้องการคนมีความรู้ความชำนาญพิเศษ นอกจากนั้นสภาพเศรษฐกิจของบ้านเมืองในระยะนั้นมีคนในตลาดแรงงานอย่างเหลือเฟือ หากต้องการคนเมื่อไรก็ไปเลือกจากกลุ่มคนที่มายืนของานอยู่หน้าประตู การคัดเลือกก็ดูจากท่าทางว่า ทำงานได้หรือไม่เท่านั้น ในบทต่อไปจะกล่าวถึงการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลนี้โดยละเอียด

เมื่อความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลได้ให้ความสำคัญแก่บุคคลที่ปฏิบัติงานมากขึ้น เพราะเหตุที่เชื่อว่าสมรรถภาพของบุคคลอยู่ที่บุคคลนั่นเอง คือหาใช่เพราะมีกฎบังคับหรือมีคนมาควบคุมอย่างใกล้ชิดไม่ แต่อยู่ที่บรรยากาศของการทำงานเป็นอย่างไร ถ้าบรรยากาศส่งเสริมคือให้ความสำคัญแก่บุคคลโดยถือว่าคนมีค่ามีความต้องการทางอารมณ์ ซึ่งจะต้องหาทางตอบสนอง แล้วคนจะตั้งใจทำงานและให้ความร่วมมือปฏิบัติงานให้บรรลุจุดประสงค์ขององค์การ ความรับผิดชอบในการสร้างบรรยากาศนี้อยู่ที่ผู้บริหารทุกระดับ จึงเห็นได้ว่าหลักของการบริหารงานบุคคลได้เปลี่ยนไปจากความเชื่อที่ว่างานบริหารงานบุคคลต้องรวมอยู่ที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเท่านั้นมาเป็นความเชื่อที่ว่าผู้บริหารตามหน่วยงานหลักต่าง ๆ ก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบทางการบริหารงานบุคคลด้วย แต่โดยเหตุที่ว่าการบริหารงานบุคคลจะต้องใช้เทคนิคมากขึ้น เพราะหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือของเอกชนอยู่ในฐานะที่จะต้องให้ได้คนที่มีความรู้มาทำงาน และคัดเลือกให้ได้คนดีจริง ๆ การบริหารงานบุคคลจึงต้องได้คนที่มีความรู้ความชำนาญมาปฏิบัติงานที่เป็นเทคนิคนี้ โดยการจัดตั้งหน่วยบริหารงานบุคคลขึ้นตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ รวมทั้งตามบริษัทและอุตสาหกรรมต่าง ๆ ด้วย



# หัวหน้ากับความเสมอขององค์กร

เกษม สุวรรณกุล

ในปัจจุบันนี้มีความรู้เกี่ยวกับเทคนิคการบริหารมากมายที่จะช่วยให้ผู้บริหารได้รับความสะดวกในการบริหารมากขึ้น เช่น ความรู้เกี่ยวกับการมอบงาน เทคนิคในการติดต่อภายในองค์กร เทคนิคในการคัดเลือกบุคคลเข้ามาปฏิบัติงาน การอบรมผู้ปฏิบัติงาน เป็นต้น แต่ความรู้ในการบริหารต่างๆ เหล่านี้ มิได้ทำให้หัวหน้ามีความสำคัญลดน้อยลง หรือทำให้การบริหารง่ายเข้าเลย ตรงกันข้าม การขยายตัวขององค์กรในปัจจุบันยิ่งทำให้ความสำคัญของหัวหน้ามีมากขึ้น และการบริหารก็ยากขึ้นเช่นเดียวกัน

ถึงแม้ว่าหลักการบริหารจะส่งเสริมให้ผู้บริหารมอบงานให้ผู้ปฏิบัติงานรองลงมาก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าเมื่อมอบงานไปแล้วผู้บริหารหรือหัวหน้าจะสบาย เพราะไม่มีอะไรทำ ผู้บริหารบางคนเข้าใจผิดคิดว่าตัวเก่งที่สามารถมอบงานให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชาได้หมด จนตนไม่ค่อยมีอะไรทำ ความจริงแล้ว การมอบงานเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะช่วยให้ผู้บริหารหรือหัวหน้าได้มีเวลาทำงานที่ไม่อาจมอบให้ผู้อื่นได้ งานที่ผู้บริหรต้องมอบให้ผู้อื่นทำนั้นเป็นงานที่มีลักษณะประจำ คือมีระเบียบแบบแผนวางไว้แล้ว และเป็นงานปลีกย่อยต่างๆ เมื่อมอบงานเหล่านี้ให้ผู้อื่นแล้ว ผู้บริหารจะได้ไม่เสียเวลาที่จะต้องทำงานปลีกย่อยต่างๆ ที่จะต้องใช้เวลามาก จนเหลือเวลาที่จะต้องทำงานที่สำคัญๆ น้อยไป หรือไม่มีเวลาเลย เมื่อมอบงานประจำหรือหัวหน้าจะต้องทำงานบางอย่าง ซึ่งเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหัวหน้าและเป็นงานที่มอบให้ผู้อื่นไม่ได้ ถ้าหากหัวหน้าไม่ทำงานเหล่านี้ ความจำเป็นที่ต้องมีหัวหน้าก็เกือบไม่มีเลย และความสามารถของหัวหน้าจะมีมากหรือน้อยก็จะดูได้จากความสำเร็จในการปฏิบัติงานเหล่านี้ งานที่เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าโดยตรง และไม่อาจมอบให้ผู้อื่นนี้มีดังต่อไปนี้ คือ

1. งานคิดสร้างสรรค์องค์กรที่คนรับผิดชอบเจริญขึ้น งานนี้เป็นงานที่สำคัญที่สุดของหัวหน้า เพราะความเจริญขององค์กรขึ้นอยู่กับความสามารถของหัวหน้าที่จะมีโครงการใหม่ เพื่อสร้างความเจริญ ความก้าวหน้าให้กับองค์กร ปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้องค์กรมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานขึ้น ผู้บริหารบางคนไม่มีความคิดริเริ่มมุ่งแต่จะทำงานประจำ บางคนแม้แต่งงานประจำก็ไม่ค่อยจะมีทำเมื่อได้มอบให้ผู้อื่นทำแล้ว เหลืออยู่แต่การลงชื่อในหนังสือต่างๆ เท่านั้น ผู้บริหารประเภทนี้มีเวลาเหลือมาก มาทำงานบ้างไม่มาบ้าง มาทำงานประเดี๋ยวเดียวก็พอเพราะมีแต่งงานเช่นหนังสือเป็นส่วนใหญ่ ส่วนเวลาที่เหลือก็ใช้ไปในทางส่วนตัวหรืออยู่เฉยๆ ผู้บริหารประเภทนี้น่าความเสมอมาสู่องค์กร ชัดขวางความเจริญ เพราะคนอื่นอยากจะทำงานก็ทำไม่ได้ ความจริงแล้วเวลาว่างเป็นของจำเป็นสำหรับหัวหน้า แต่การใช้เวลาว่างมิใช่ใช้เพื่อเรื่องส่วนตัวหรืออยู่เฉยๆ แต่ใช้เพื่อคิดอ่านหาทางแก้ไขปรับปรุงสร้างสรรค์งานของหน่วยงาน

ความคิดริเริ่มหรือสร้างสรรค์นี่จำเป็นที่ผู้บริหารหรือหัวหน้าจะต้องมี แต่ไม่ได้หมายความว่า ผู้บริหารผูกขาดความคิดริเริ่มหรือสร้างสรรค์แต่ผู้เดียว ความคิดริเริ่มหรือสร้างสรรค์นี้อาจเกิดจากผู้บริหารรอง ๆ ลงไป หรือจากที่ปรึกษา หน้าที่ของผู้บริหารจึงมีอยู่ว่าเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสเสนอความคิดเห็นต่าง ๆ แล้วตนนำมาวิเคราะห์ดูว่าข้อเสนอเหล่านั้นจะนำไปประโยชน์มาสู่องค์กรได้มากน้อยเพียงใด ถ้าหากข้อเสนอเหล่านั้นดีก็นำปฏิบัติความจริงแล้วความคิดริเริ่มหรือสร้างสรรค์นี้ ส่วนใหญ่อาจจะมาจากผู้บริหารที่รอง ๆ ลงไปเป็นผู้เสนอ ความสามารถของผู้บริหารอยู่ที่การใช้ความคิดและเหตุผลวินิจฉัยข้อเสนอเหล่านั้นถูกต้อง และการสร้างบรรยากาศให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีความกระตือรือร้นที่จะเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ ผู้บริหารที่เฉลว คือผู้ที่นอกจากจะไม่มีความคิดริเริ่มของตนแล้ว ยังไม่ฟังหรือไม่ยอมรับความคิดเห็นของผู้อื่นด้วย

2. งานควบคุมตรวจสอบว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายและงานอื่นเป็นที่เรียบร้อย การควบคุมของหัวหน้ามิใช่ใช่ว่าเป็นการควบคุมในรายละเอียด เพราะถ้าหากหัวหน้าหรือผู้บริหารใช้เวลาควบคุมงานในรายละเอียดแล้ว ก็จะทำให้ไม่มีเวลาที่จะปฏิบัติงานที่สำคัญอื่น ๆ และการควบคุมอย่างละเอียดจะทำให้กำลังใจและประสิทธิภาพของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเสียไปด้วย การควบคุมตรวจสอบที่เป็นหน้าที่ของผู้นำหรือหัวหน้านี้ เป็นการควบคุมตรวจสอบอย่างกว้าง ๆ คือหัวหน้าจะต้องมีความสามารถและเครื่องมือที่จะทราบว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนคนใดปฏิบัติงานต่ำกว่ามาตรฐานที่ควรจะเป็น หรือละเลยไม่ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมาย การมอบหมายมิได้หมายความว่ามอบหมายแล้วก็ปล่อยให้ไปทำตามยถากรรมจะทำหรือมิทำสุดแต่ลูกน้อง แต่หมายความว่าเมื่อมอบหมายไปแล้วจะต้องคอยดูแลสอดส่องอีกด้วยว่างานที่มอบไปนั้นได้มีการปฏิบัติหรือไม่ มิฉะนั้นแล้วต่อไปเมื่อผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาทราบว่าถึงไม่ทำหัวหน้าก็ไม่รู้ การมอบหมายงานต่อไปก็จะเป็นไม่มีความหมาย

3. งานช่วยเหลือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแก้ไขอุปสรรคที่ประสบในการปฏิบัติงาน การควบคุมตรวจสอบที่กล่าวในข้อ 2 นั้น มิใช่ทำเพื่อผลในทางลงโทษแต่อย่างใด ความจริงแล้วการควบคุมตรวจสอบนั้นมุ่งไปในทางส่งเสริมเป็นส่วนใหญ่ คือตรวจตราคอยดูว่างานที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้รับมอบให้ทำนั้นมีอุปสรรคอะไรบ้าง และอุปสรรคอะไรที่เขาไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยตนเอง หัวหน้าอาจจะต้องใช้ความเป็นผู้นำช่วยเหลือขจัดปัญหาเหล่านั้นให้ ถ้าหากว่าเมื่อผู้ได้รับมอบหมายพบอุปสรรคที่อยู่นอกเหนือความสามารถของตนที่จะแก้ไขได้แล้ว หัวหน้าไม่ช่วยแก้ไขแต่มุ่งที่จะลงโทษ ก็จะทำให้เกิดการเสียกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน อีกประการหนึ่งในขณะที่หัวหน้ามอบงานให้ ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไปนั้น ตนอาจจะมองไม่เห็นปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ การตรวจตราดูแลอุปสรรคที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาประสบ นอกจากจะทำให้ช่วยหาทางแก้ไขอุปสรรคแล้ว ยังจะทำให้ผู้บังคับบัญชาได้ซึ่งผลได้ผลเสียของงานชิ้นนั้นภายใต้สภาพที่รู้ใหม่อีกด้วย

4. การให้กำลังใจแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชานั้น มีอยู่เสมอที่จะต้องอาศัยความเหนื่อยยากและความเสียสละส่วนตัว หากผู้นำหรือผู้บริหารไม่เห็นความจริงอันนี้ ก็จะเป็นการเสียกำลังใจแก่ผู้ปฏิบัติต่อไปก็จะท้อถอย ถ้าถึงแม้ว่าตนจะต้องเหนื่อยยากเสียสละ แต่ผู้บังคับบัญชาทราบและให้กำลังใจแล้ว ผู้ปฏิบัติก็ยังมีพลังกายและพลังใจที่จะทำงานต่อไป การให้กำลังใจนี้รวมตลอดถึงการพูด การยอมรับ การสนับสนุน และการปูนบำเหน็จ

5. การประสานงานของหน่วยงานหรือของผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กร การปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในองค์กรเดียวกันนั้น มักมีความโน้มเอียงไปในทางต่างคนต่างทำ และแต่ละหน่วยงานมักให้ความสำคัญแก่งานของตนโดยไม่คิดถึงหน่วยงานอื่น ๆ เป็นหน้าที่ของหัวหน้า หรือผู้บริหารที่จะต้องใช้เทคนิคและความ



สามารถให้งานต่าง ๆ ของหน่วยเหล่านี้ประสานกัน งานนี้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้าถ้าหากไม่ทำแล้วก็ไม่มีความจำเป็นจะทำ

6. การลงโทษผู้ปฏิบัติงานได้บังคับบัญชาที่เกี่ยวข้องหรือทำผิด มีอยู่เสมอ ๆ ที่ผู้ปฏิบัติงานรอง ๆ ลงมา เกี่ยวจรรยา ละทิ้งหน้าที่ หรือทำผิด การยอมปล่อยให้ผู้ผิดไม่ได้รับโทษยอมเป็นการปล่อยให้ผู้ผิดนั้นได้ใจ และมีผลต่อขวัญของผู้ปฏิบัติงานอื่น หัวหน้าหรือผู้บริหารบางคนเกรงใจ หรือกลัวผู้ปฏิบัติงาน จึงไม่กล้าว่ากล่าวตักเตือนหรือลงโทษเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารโดยตรง และผู้บริหารที่ดีจะต้องทำหน้าที่นี้ ถึงแม้ว่าจะไม่สบายใจก็ตาม

หน้าที่และความรับผิดชอบที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นหน้าที่ของหัวหน้าซึ่งจะมอบให้ผู้อื่นไม่ได้ และเหตุผลที่มีหัวหน้าก็เพื่อให้เป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้ ถ้าหากหัวหน้าคนใดไม่ปฏิบัติเขาก็ควรออกจากตำแหน่ง และให้ผู้อื่นมาทำหน้าที่แทน เพื่อความเจริญขององค์กร

ความสามารถในการทำหน้าที่ดังกล่าวไม่ใช่จะมีอยู่ในตัวคนทุกคน ดังนั้นการคัดเลือกหัวหน้าจึงควรต้องทำอย่างรอบคอบ มีคนอยู่จำนวนไม่น้อยที่มีดีแต่ความทะเยอทะยาน อยากรจะมีตำแหน่งสูง ๆ ทั้ง ๆ ที่ความสามารถของคนไม่มี แต่ต่อสู้เพื่อจะให้ตนมีชื่อเสียง พออยู่ในตำแหน่งแล้วก็ไม่มีความสามารถที่จะปฏิบัติงาน คนพวกนี้ นำแต่ความเสื่อมมาสู่องค์กร อีกประการหนึ่งอายุของบุคคลไม่ได้เป็นเครื่องสื่อถึงความสามารถในการบริหาร เป็นความผิดอย่างร้ายแรงที่มอบตำแหน่งบริหารให้แก่บุคคลเพราะมีอายุมากกว่าคนอื่น องค์กรรัฐบาลของไทยยังให้ความสำคัญแก่อายุบุคคลมากเกินไป โดยปกติแล้วความสามารถในการบริหารมักจะเสื่อมไปกับวัยของบุคคลด้วย

องค์กรทุกองค์กรมีสภาพเหมือนสิ่งที่มีชีวิต คือ เจริญได้ เสื่อมได้ ตายได้ ความเจริญความเสื่อมขององค์กรนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารองค์กรนั้นไม่น้อย องค์กรรัฐบาลเป็นองค์กรที่ตายยาก เพราะมีเงินงบประมาณคอยประคองชีวิตอยู่ทุกปี การบริหารของรัฐบาลไทยไม่มีระบบการวัดผลการปฏิบัติงาน ว่าดีชั่วอย่างไร เมื่อมีงบประมาณคอยหล่อเลี้ยงชีวิตอยู่เป็นประจำ ก็ทำให้องค์กรเหล่านี้มีชีวิตอยู่ได้ทั้ง ๆ ที่หยุดอยู่กับที่หรือถอยหลัง และทั้ง ๆ ที่มีผู้นำที่หย่อนสมรรถภาพบริหารอยู่ ถ้าหากเป็นองค์กรที่แข่งขันอย่างของเอกชนแล้ว องค์กรที่มีผู้บริหารที่ไร้สมรรถภาพเช่นนี้จะอยู่ไม่ได้เลย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



# หัวหน้ากับการมอบงาน

เกษม สุวรรณกุล

หลักเบื้องต้นของการบริหารหลักหนึ่งที่มีการกล่าวถึงเสมอ ๆ คือ การดำเนินการบริหารที่ดีต้องมีการมอบงาน แต่ทั้ง ๆ ที่เป็นหลักเบื้องต้น และเป็นหลักปฏิบัติธรรมดาก็ตาม เรายังพบเสมอ ๆ ว่า หัวหน้าบางคนไม่ต้องการมอบงาน แต่พยายามทำทุกสิ่งทุกอย่างด้วยตัวเอง หรือบางครั้งก็มีการเข้าใจผิดถึงความมุ่งหมายของการมอบงาน

เหตุที่ต้องมีการมอบงานในการบริหารนี้ก็เพราะในการดำเนินงานหน้าที่ หรืองานของแต่ละหน่วยงานมีมากกว่าที่คนเดียวจะทำได้ จึงต้องมีหัวหน้า และผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาลดหลั่นกันตามสายบังคับบัญชา เป็นหลักธรรมดาที่กำลังกาย กำลังความคิดของผู้บริหารมีอยู่จำกัด หัวหน้าจึงจำต้องมอบงานให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนปฏิบัติตามความเหมาะสม ตัวหัวหน้าเองนอกจากงานบางอย่างที่อาจเหลือไว้ทำเอง ก็ยังมีหน้าที่เป็นของหัวหน้าโดยเฉพาะ จะมอบให้ผู้ใดไม่ได้ งานที่หัวหน้าจะมอบให้ผู้ใดไม่ได้นี่เป็นสิ่งสำคัญ และมักจะใช้เป็นเครื่องตัดสินความเป็นผู้นำของหัวหน้าว่าดีหรือไม่ดี เราจะได้กล่าวเรื่องนี้ต่อไปในบทความนี้

การมอบงานไม่ใช่การปิดสวระ งานจะถูกมอบ และจำเป็นต้องมอบ แต่ความรับผิดชอบจะมอบไม่ได้เป็นอันขาด แม้ว่าหัวหน้าที่มอบงานให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไปแล้วก็ตาม แต่ความรับผิดชอบในงานที่หัวหน้าได้มอบไปให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแล้วยังอยู่ที่หัวหน้า นั่นหมายความว่า ถึงแม้ว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาจะไม่ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบมาที่ดี หรือปฏิบัติผิดพลาดก็ดี ความรับผิดชอบในความสำเร็จของงานนั้นยังอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้า โดยจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในผลของความผิดพลาดในการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตนเสมอ

เมื่อความรับผิดชอบเป็นสิ่งที่ยอมกันไม่ได้เช่นนั้น หัวหน้าที่ดี จึงต้องปฏิบัติงานบางอย่าง เพื่อช่วยให้งานที่ตนมอบหมายไปนั้นสำเร็จด้วยดี การปฏิบัติงานเช่นว่านี้เป็นหน้าที่ และความรับผิดชอบโดยตรงของหัวหน้า และความเป็นผู้นำของหัวหน้าแต่ละคนจะถูกตัดสินจากความสามารถในการปฏิบัติงานที่กล่าวนี้ หน้าที่และความรับผิดชอบของหัวหน้างาน อาจกล่าวสรุปเป็นข้อ ๆ ได้ดังนี้

1. *การควบคุม* เมื่อหัวหน้าได้มอบงานให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาไปแล้ว หน้าที่โดยตรงของหัวหน้าคือจะต้องดูแลให้แน่ใจว่าผู้ที่ได้รับมอบหมายได้นำไปปฏิบัติตามที่ได้รับมอบหมาย และจะต้องดูแลด้วยว่าได้มีการปฏิบัติไปอย่างจริงจัง มิใช่ว่าสัก ๆ แต่ทำ หรือทำแต่เพียงเป็นพิธี การควบคุมดูแลว่าได้มีการปฏิบัติจริงจังนั้น เป็นสิ่งจำเป็น แต่การควบคุมดูแลจะใกล้ชิดมากน้อยเพียงไรย่อมแล้วแต่สภาพแวดล้อมทั่ว ๆ ไป และความสามารถตลอดจนความฉลาด ไหวพริบของหัวหน้า งานบางอย่างอาจจะต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด เช่นงานใหม่ ผู้ปฏิบัติยังไม่มีประสบการณ์ อาจทำผิดพลาด อาจจะต้องดูแลอย่างใกล้ชิดกว่างานที่เคยทำหรือทำได้แล้ว งานบางอันที่อาจก่อให้เกิดปัญหาได้ เช่น มีผลกระทบกระเทือนต่อสาธารณชน หรือกระทบกระเทือนทางการเมือง อาจจะต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิดว่างานที่เป็นงานประจำและไม่มีผลทางการเมืองหรือทางอื่นที่สำคัญ ตัวผู้ปฏิบัติงานเองก็อาจทำให้ต้องมีการดูแลอย่างใกล้ชิด เช่น ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่

ได้รับมอบยังใหม่ต้องงานที่ดี หรือเป็นผู้ที่ไม่ค่อยรับผิดชอบ หรือไม่ค่อยเอาใจใส่ต้องงานที่ดี หัวหน้าอาจมีความจำเป็นต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิดมากกว่าผู้ปฏิบัติงานมานาน และเป็นผู้ที่มีความรู้สึกกับผิดชอบขยันขันแข็งในการทำงาน อย่างไรก็ตามเราอาจจะกล่าวหลักทั่วไปอย่างกว้าง ๆ ว่าการควบคุมดูแลจำเป็นต้องมี แต่การควบคุมอย่างใกล้ชิดนั้นควรจะมีในกรณีจำเป็น โดยทั่วไปแล้วการควบคุมไม่ควรจะใกล้ชิดจนเกินไปจนผู้ปฏิบัติไม่เป็นตัวของตัวเอง ถ้าแน่ใจว่าผู้ปฏิบัติ ปฏิบัติได้ดีการควบคุมควรมีแต่เล็กน้อย และการควบคุมนี้ควรมุ่งไปในทางส่งเสริมมากกว่าจับผิด คือควรมีจุดประสงค์ให้ผู้ปฏิบัติได้ปฏิบัติได้ดีขึ้น

2. *การใช้ความพยายามของหัวหน้าเพื่อให้ทราบอุปสรรค หรือปัญหาที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายงานประสบอยู่ และช่วยพยายามหาทางแก้ปัญหาอุปสรรคนั้น* หน้าที่นี้เป็นหน้าที่โดยตรงที่สำคัญยิ่งของหัวหน้างาน ทั้งนี้เพราะการมอบงานไม่ใช่เป็นการปัดงานให้พ้น ๆ ไปจากตัว แต่มอบเพราะจำเป็น และยังมีความรับผิดชอบให้งานนั้นดำเนินไปด้วยดีอีกด้วย ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของหัวหน้าผู้มอบงานที่จะต้องพยายามให้ทราบว่าผู้ที่ได้รับมอบงานไปนั้น เผชิญกับอุปสรรคในการปฏิบัติอย่างไรบ้าง และเขาแก้ไขอุปสรรคนั้นได้ด้วยตัวเองหรือไม่ และถ้าหากเขาไม่สามารถแก้ปัญหาเหล่านั้นด้วยตัวเอง หัวหน้าจำเป็นต้องร่วมช่วยแก้ไขปัญหานั้นให้หมดไปเพื่องานนั้นจะได้ดำเนินไปอย่างดีที่สุด ถ้าหากหัวหน้ามีความคิดว่าได้มอบหมายงานไปแล้ว ผู้มอบมีหน้าที่จะต้องแก้ไขปัญหาเอง จะก่อให้เกิดความรู้สึกว่าตนถูกทอดทิ้ง และสิ้นกำลังใจในการปฏิบัติงาน การที่จะต้องทราบปัญหาของการปฏิบัติ มีใช้หัวหน้าจะต้องรอให้ผู้ปฏิบัตินำปัญหามาบอกหรือปรึกษา แต่หัวหน้าจะต้องพยายามสนใจได้ตนเอง ถ้าหากปล่อยให้ผู้ปฏิบัติมาหาเอง ผู้ปฏิบัติอาจท้อใจ เพราะไม่กล้าปรึกษาโดยเกรงว่าจะถูกหาว่าหย่อนสมรรถภาพ หรือหากหาตัวหัวหน้าไม่พบอาจทำให้เสียงาน หรือไม่ก็เบื่อก และเกิดความรู้สึกว่าหัวหน้าไม่เอาใจใส่

3. *การให้กำลังใจในการปฏิบัติงาน* การปฏิบัติงานที่ดีผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิบัติด้วยความเต็มใจ และมีจิตใจแน่วแน่ที่จะปฏิบัติงานนั้นให้สำเร็จลุล่วงโดยเร็วและดีที่สุด สภาพเช่นนี้จะมีได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับตัวหัวหน้ามาก หัวหน้าที่คอยแต่จะควบคุมจับผิดก็ดี หัวหน้าที่คิดแต่จะปัดงานให้พ้นตัวเองก็ดี หัวหน้าที่ไม่พยายามจะรับทราบปัญหาของผู้ปฏิบัติก็ดี รังแต่จะก่อให้เกิดความท้อใจแก่ผู้ปฏิบัติงาน นอกจากนั้นการส่งเสริมกำลังใจนี้หัวหน้าจะต้องพยายามสนองความต้องการทางจิตใจของผู้ปฏิบัติงานด้วย เช่นชี้ให้เห็นความสำคัญของงานที่ปฏิบัติ ชมเชยถ้าหากปฏิบัติงานด้วยดี เห็นใจถ้าต้องเสียสละ และช่วยเหลือเมื่อจำเป็น เป็นต้น การที่หัวหน้าจะปฏิบัติเช่นนี้ได้ หัวหน้าจะต้องมีความสำนึกในความรับผิดชอบในความเป็นผู้นำของตนอยู่ตลอดเวลา

4. *การตำหนิหรือลงโทษผู้ปฏิบัติบังคับบัญชาในกรณีจำเป็น* หน่วยงานแต่ละหน่วยเป็นสังคมย่อย ๆ ในตัวเอง สังคมนี้นี้ประกอบด้วยคนที่มีจิตใจ มีความคิดมีความรู้สึก ไม่ใช่แต่ละคนมีอิสระโดยตัวของตัวเอง การที่คนจะมีขวัญดีหรือไม่เพียงไร การปฏิบัติของหัวหน้าและผู้ร่วมงานย่อมมีผลกระทบกระเทือนมาก ถ้าหากในหน่วยงานมีคนไม่รู้สึกกับผิดชอบ เกียจคร้าน หลบหลีกงาน แต่หัวหน้าปล่อยให้คนเหล่านั้นดำเนินชีวิตของตนภายในองค์กรอย่างปกติสุข เพราะไม่กล้าว่า ไม่กล้าตำหนิ ไม่กล้าทำโทษ เพราะเกรงจะกระทบกระเทือนน้ำใจกัน ผลของการปฏิบัติเช่นนี้ จะทำให้กระทบกระเทือนจิตใจคนดีคนขยันด้วย และจะพลอยให้คนดีเหล่านั้นเสียขวัญ และไม่รู้สึกมีความจำเป็นจะต้องขยันทำงาน การรู้สึกมีความรับผิดชอบในการตำหนิ หรือลงโทษผู้ปฏิบัติบังคับบัญชาและกล้าตำหนิกล้าลงโทษ จึงเป็นคุณสมบัติอันหนึ่งของผู้นำ



คุณสมบัติ 4 ข้อที่กล่าวมานี้ดู ๆ ก็เป็นของธรรมดา แต่ทุกคนที่เคยเกี่ยวข้องกับระบบบริหารมาแล้ว ย่อมจะเห็นว่าคุณสมบัติของผู้นำเหล่านั้น หาได้ไม่ง่ายนักในตัวหัวหน้าส่วนใหญ่ เมื่องาน 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้นเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของหัวหน้างาน โดยจะมอบให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไม่ได้เช่นนี้ จึงเห็นได้ว่าการบริหารงาน หรือการเป็นหัวหน้า หรือผู้นำที่ดีเป็นงานเต็มเวลา หัวหน้า Part-time จึงเป็นหัวหน้าที่ดีไม่ได้



## การประสานงาน

ดร. เกษม สุวรรณกุล

การประสานงานคือ การที่บุคคลหรือหน่วยงานในองค์การทำงานร่วมกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน การประสานงานเป็นงานสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งของการบริหารในองค์การใหญ่หรือสลับซับซ้อน ผู้บริหารจะต้องจัดให้ส่วนต่าง ๆ ขององค์การทำงานประสานกัน เพื่อที่จะให้ได้รับผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ ยิ่งองค์การใหญ่ยิ่งต้องการการประสานงานมากขึ้น ถ้าจะกล่าวโดยเปรียบเทียบเกี่ยวกับเครื่องจักร ถ้าหากส่วนหนึ่งส่วนใดไม่ทำงานประสานกัน ส่วนอื่น ๆ ของเครื่องจักรนั้นก็หยุดงานสำหรับองค์การ ผลของการประสานงานที่ไม่ดีก็คือสมรรถภาพจะลดลง ระบบการทำงานในโรงงานผลิตรถยนต์ (Assembly line) ในต่างประเทศเป็นตัวอย่างที่ดีของการประสานงาน

ในการศึกษาหลักบริหาร ผู้ศึกษาจะต้องศึกษาถึงเรื่องขององค์การ (Organization) การจัดสร้างองค์การก็คือวิธีการที่แบ่งงานออกเป็นหน่วย ๆ (operating unit) โดยถือหลักหน้าที่เฉพาะหรือความชำนาญเฉพาะอย่าง (specialization) เช่น การแบ่งงานออกเป็นกระทรวง กรม กอง แผนกต่าง ๆ เป็นต้น การจัดโครงสร้างขององค์การ (Organization structure) ดังกล่าวนี้นี้เป็นวิธีการประสานงานอย่างหนึ่ง คือเป็น Coordination of jobs อันเป็นวิธีที่จะแบ่งงานออกเป็นหน่วย ๆ และให้อำนาจในการบังคับบัญชาแก่หัวหน้า เพื่อจะได้ออกคำสั่งเพื่อการปฏิบัติงานและการประสานงาน การประสานงานจะดีหรือไม่ดีอาจจะอยู่ที่การแบ่งองค์การนี้ องค์การที่มีสายการบังคับบัญชาที่แน่นอน มีอำนาจพอเพียง มีหน้าที่ที่กำหนดไว้ชัดเจนปราศจากการทำงานซ้อนงานและมีการมอบงานที่ดี จะช่วยให้มีการประสานงานดีขึ้น ตรงกันข้ามถ้าหากการแบ่งองค์การไม่ดีแล้วจะเพิ่มปัญหาของการประสานงาน ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นข้อบกพร่องของการแบ่งองค์การ และทำให้ขาดการประสานงานมีอยู่มาก Tennessee Valley Authority ขณะนี้เป็นตัวอย่างที่ดีขององค์การซึ่งมีการบริหารที่ดี แต่เมื่อเริ่มตั้งในปี ค.ศ. 1933 เกือบจะต้องล้มเพราะจัดแบ่งองค์การไม่ดีทำให้ขาดการประสานงาน เมื่อแรกตั้งนั้น TVA มีผู้บริหารสูงสุด 3 คน (Board of Directors) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารเท่ากัน รูปองค์การเช่นนี้ ทำให้มีการขัดแย้งและขาดการประสานงานได้ง่ายเมื่อขาดการประสานงานจึงทำให้การดำเนินงานไม่ได้ผลจึงต้องมาเปลี่ยนรูปองค์การใหม่โดยให้ Board of Directors มีหน้าที่แต่เพียงกำหนดนโยบายเท่านั้น ส่วนการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายเป็นหน้าที่ของประธานกรรมการแต่ผู้เดียว หรือเช่นการบริหารส่วนภูมิภาคของสหรัฐอเมริกาขณะนี้ ก็ยังเกิดปัญหาและยังหาหลักเกณฑ์ที่ดีไม่ได้ ยังมีการขัดแย้งเสมอ ๆ ระหว่างหัวหน้าของกรมต่าง ๆ (bureau) ที่อยู่ในส่วนภูมิภาคกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวง (department) ที่มีหน้าที่ดูแลหน่วยงานของกรมในส่วนภูมิภาคนั้น ในประเทศไทย ปัญหาการประสานงานระหว่างส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และส่วนภูมิภาคด้วยกันเองก็ยังเป็นปัญหาอยู่ อีกประการหนึ่งเวลาแบ่งงานออกเป็นหน่วย ๆ ตามความชำนาญมักจะก่อให้เกิดความรู้สึกอิสระแก่หน่วยงานแต่ละหน่วย โดยคิดว่างานของตนสำคัญกว่างานของหน่วยอื่น และมุ่งที่จะทำงานของตนโดยไม่สนใจงานของผู้อื่น เช่น การขัดแย้งกันระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ปราบปรามและหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกัน เป็นต้น หรือตัวอย่างที่ชัดเจนที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา คือการแข่งขันชิงดีกันระหว่างกองทัพบก ทหารเรือและอากาศ ซึ่งแต่ละหน่วยคิดว่าตนสำคัญกว่าหน่วยอื่น การแก้ปัญหาของการ

ขาดการประสานงานเช่นที่กล่าวนี้ บางครั้งก็อาจจะแก้ได้ด้วยการจัดองค์การใหม่เพื่อให้มีการประสานงานที่ดีขึ้น ดังการแก้ไข TVA ที่กล่าวมาแล้วบางครั้งต้องอาศัยวิธีอื่นโดยเฉพาะ เครื่องมือทางการบริหารบางอย่างที่จะประสานงานระหว่างบุคคลที่ทำงาน คือ เป็นการ Coordination of men วิธีการนี้จะได้กล่าวต่อไปอย่างไรก็ตาม การประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์การเป็นความรับผิดชอบโดยตรงที่สำคัญที่สุดอันหนึ่งของผู้บริหาร และการประสานงานจะดีหรือไม่ดี ขึ้นอยู่กับความสามารถของผู้บริหารเป็นส่วนใหญ่ ความจริงมีอยู่ว่าการแบ่งหรือจัดองค์การออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ จะดีอย่างไรก็ตาม ก็เพียงเป็นเครื่องช่วยหรือส่งเสริมให้มีการประสานงานง่ายขึ้นเท่านั้น แต่ไม่สามารถขจัดปัญหาการประสานงานโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานแต่ละหน่วยไม่อาจที่จะทำงานโดยโดดเดี่ยว ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยอื่น หรืออย่างน้อยแต่ละหน่วย ก็ทำงานเพื่อจุดประสงค์ส่วนใหญ่อันเดียวกัน หน้าที่ของบริหารก็คือ การหาทางให้หน่วยต่าง ๆ ร่วมงานอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ในกรณีที่มีการแบ่งองค์การไม่ดี อันเป็นผลให้งานซ้อนงานหรืออำนาจของผู้บริหารมีไม่พอเพียงหรืออำนาจไม่กระจ่างพอแล้ว ผู้บริหารจำต้องใช้ความพยายาม ในการประสานงานมากขึ้น เช่นในกรณีที่กฎหมายให้ความรับผิดชอบในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ แก่ผู้บริหาร แต่ไม่ให้อำนาจในการบังคับบัญชาอย่างพอเพียง จะเป็นเหตุให้ผู้บริหารต้องได้รับความลำบากในการประสานงานอย่างยิ่ง และทำให้ผู้บริหารต้องพยายามใช้อิทธิพลทางอื่น เช่นการใช้มนุษยสัมพันธ์อันเป็นความสามารถส่วนตัวเป็นเครื่องช่วยการประสานงาน เป็นต้น

สิ่งสำคัญที่สุดในการที่จะให้มีการประสานงานนี้ คือจุดประสงค์หรือ objective ขององค์การ ถ้าผู้ปฏิบัติงานทราบ ยอมรับนับถือและเห็นด้วยกับจุดประสงค์อันเป็นส่วนรวมนี้แล้ว จะช่วยส่งเสริมการประสานงานอย่างมาก ปัญหาที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ก็คือจุดประสงค์ขององค์การที่กล่าวนี้ไม่เป็นที่ทราบหรือไม่เป็นที่เข้าใจ หรือไม่เป็นที่ยอมรับนับถือ หรือไม่เป็นการแน่นอนแก่คนทุกคนในองค์การ ในกรณีที่ไม่มีกำหนดจุดประสงค์ให้เป็นที่ยอมรับนับถือและทราบกันทั่วไป ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนอาจมีความเข้าใจในจุดประสงค์ขององค์การต่างกันได้ หรือมีจะนั้นก็หันไปสนใจในหน่วยงานของตนอย่างเดียว ไม่สนใจในปัญหาของส่วนรวม ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของบริหารที่จะต้องหาทางให้ทุกหน่วยในองค์การ ทุกคนในองค์การทราบจุดประสงค์หรือเป้าหมายขององค์การ และจะต้องพยายามให้แต่ละหน่วย แต่ละคนเข้าใจและยอมรับจุดประสงค์อันนี้ เมื่อทุกหน่วยทราบจุดประสงค์ของส่วนรวมหรือขององค์การแล้ว ขึ้นต่อไปจะต้องแสดงให้เห็นว่าแต่ละหน่วยมีบทบาทและความรับผิดชอบอย่างไร ในการที่จะให้บรรลุถึงจุดประสงค์ขององค์การส่วนรวมซึ่งจะเป็นเครื่องช่วยให้แต่ละหน่วยเห็นความสัมพันธ์ที่ตนมีอยู่กับหน่วยงานอื่น

### การประสานงานโดยใช้ระบบติดต่อ

#### (Coordination by Communication)

การประสานงานที่ดีนั้น จะต้องมียระบบการติดต่อที่ดี (System of administrative communication หรือ Communication in management) ในการบริหารงานการติดต่อและการประสานงานเป็นสิ่งที่แยกจากกันไม่ได้ถ้าอาจจะกล่าวได้ว่าการประสานงานที่ดี จำต้องมีระบบการติดต่อที่ดี ยิ่งองค์การใหญ่ขึ้น ระบบการติดต่อจะต้องดีขึ้น

ระบบการติดต่อนี้อาจแบ่งออกได้เป็นระบบใหญ่ ๆ คือ oral หรือ face-to-face และ written เราจะกล่าวอย่างหลังคือวิธีการใช้ลายลักษณ์อักษรก่อน communication โดยใช้ written medium นี้มีวัตถุประสงค์



2 ประการ คือประการแรกเพื่อจะบอกกล่าว หรือ inform ผู้ที่ปฏิบัติงานรอง ๆ ลงไปให้ทราบสิ่งต่าง ๆ เช่น นโยบายขององค์การ เพื่อประโยชน์ในการบริหาร และประการที่ 2 เป็นการใช้อำนาจของผู้บริหาร คือเป็นการออกคำสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ หรือกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคน ทั้ง 2 อย่างนี้เป็น การติดต่อจากผู้บังคับบัญชาถึงผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคือ downward communication

การติดต่ออาจเป็นการติดต่อเบื้องล่างถึงเบื้องบนก็ได้ คือ upward communication เช่นระบบรายงาน หรือ reporting ของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาถึงผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับผลของการปฏิบัติงานเป็นต้น การประสานงานที่ดีจะต้องมีระบบการติดต่อหรือ written communication system ที่ดี เพราะในองค์การใหญ่ ๆ จะอาศัย face-to-face communication อย่างองค์การเล็ก ๆ แต่อย่างเดียวไม่ได้

ในการประสานงานนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะให้คนทุกคนในองค์การ ทราบถึงจุดประสงค์หรือความมุ่งหมายและนโยบายขององค์การ เพื่อว่าทุกคนจะได้ปฏิบัติงานตามความมุ่งหมายที่จะให้บรรลุสิ่งที่เป็นจุดประสงค์และนโยบายขององค์การนั้น และผู้ที่ปฏิบัติงานอยู่ในองค์การควรจะต้องทราบถึง structure ขององค์การที่ตนทำงานอยู่ คือทราบว่าองค์การที่ตนทำงานนั้นมีหน่วยงานอะไรบ้าง และเกี่ยวข้องกับอย่างไร ถ้าหากไม่ทราบแล้วจะมีการประสานงานยาก เพราะจะเป็นการต่างคนต่างทำ นอกจากนั้น ผู้ปฏิบัติงานจะต้องทราบว่า แต่ละหน่วยมีหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไรบ้าง การทราบในสิ่งเหล่านี้จำเป็นอย่างยิ่งถ้าจะให้มีการประสานงาน ดังนั้น ระบบ communication ที่ดีจะต้องมีวิธีให้ผู้ปฏิบัติงานได้ทราบสิ่งเหล่านี้ วิธีที่ใช้ก็คือคู่มือการบริหารหรือ administrative manual คู่มือการบริหารนี้ในประเทศไทยยังไม่มี การใช้ คู่มือนี้จะ เป็นสิ่งที่ผู้ปฏิบัติงานได้ใช้อ้างอิง และถือเป็นระเบียบในการปฏิบัติงาน สะดวกแก่การค้นหาเพราะรวมอยู่ในที่เดียวกัน ในประเทศเราผู้ปฏิบัติงานอาศัยแต่หนังสือเวียนระเบียบ คำสั่ง และกฎหมายซึ่งแยกกัน ทำให้ลำบากแก่การค้นหาเพื่อปฏิบัติหรืออ้างอิง นอกจากนั้นอาจจกหล่นขาดหาย ยิ่งในองค์การที่จัดไม่ดี การค้นหาหนังสือเวียนฉบับหนึ่งอาจใช้เวลานาน หรืออาจค้นไม่พบหรืออาจพบฉบับเก่าซึ่งยกเลิกไปแล้ว และนำมาใช้ โดยคิดว่ายังมีได้มีการแก้ไข administrative manual นี้ก็รวบรวมจากหนังสือเวียน คำสั่งและกฎหมาย แต่มาจัดให้เป็นหมวดหมู่เขียนใหม่ให้ง่ายแก่การเข้าใจ และมีวิธีการแก้ไขที่ง่ายเพื่อสะดวกในกรณีที่มีการแก้ไขกฎ หรือระเบียบใหม่

อย่างไรก็ตามการประสานงานที่ดียังจำเป็นต้องอาศัย written medium อื่น ๆ เช่น หนังสือเวียน คำสั่ง บันทึก ซึ่งในที่นี้จะไม่กล่าวถึง

coordination ที่ดีจำเป็นต้องอาศัยระบบ upward communication ที่ดีเช่นกัน ที่ใช้กันทั่ว ๆ ไป ก็คือระบบการรายงาน การรายงานเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหาร เพราะที่ผู้บริหารจะได้ทราบว่า การปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามคำสั่งได้ผลเป็นอย่างไร และจะได้ทราบถึงอุปสรรคของการปฏิบัติงานว่ามีอย่างไร จะได้แก้ไข วิธีนี้เป็นวิธีที่เราปฏิบัติกันอยู่ทั่ว ๆ ไป จึงจะไม่กล่าวถึงมากกว่านี้ แต่ใครจะเน้นถึง upward communication อีกชนิดหนึ่งคือการเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและแนะนำ ซึ่งอาจจะนำมาแก้ไขระบบการปฏิบัติงานที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้น การบริหารที่เรียกว่า democratic administration จำเป็นต้องอาศัยวิธีนี้ ข้อสำคัญคือ ผู้บริหารจะต้องมีใจกว้างพอที่จะฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะ เป็น oral หรือ written ก็ได้ ในต่างประเทศยังมีระบบ suggestion system อีกด้วย คือการเปิดโอกาสให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาได้แนะนำโดยเขียนคำแนะนำใส่ suggestion box และอาจมีรางวัลหรือชมเชย เมื่อความคิดเห็นดี

การติดต่อถึงจะมี written communication ที่ดี อย่างไรก็ตามยังจะต้องมีการติดต่อแบบ face-to-face ช่วย การติดต่อแบบ face-to-face นี้อาจจะเป็น formal คืออย่างเป็นทางการหรือ informal คืออย่างไม่เป็นทางการก็ได้ การติดต่อชนิดนี้ได้เปรียบวิธีติดต่ออย่างลายลักษณ์อักษรในข้อที่ว่า ระหว่างพูดจาดูด้วยกัน จะได้มีการชี้แจงให้เป็นที่เข้าใจทั้งสองฝ่ายและได้มีการเชื่อมความเข้าใจกัน เป็นโอกาสที่ผู้บริหารจะได้ชี้แจงนโยบาย ทราบถึงอุปสรรค และคิดแก้ไข เพราะฉะนั้นผู้บริหารควรส่งเสริมให้มีการติดต่อโดยตรงเช่นนี้ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การบริหารบางแห่งเขาใช้ open-door policy คือนโยบายที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาพบปะได้เสมอ ผู้บริหารที่ดีจะต้องมีความสามารถสร้างบรรยากาศที่จะให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชารู้สึกเป็นสิ่งแวดล้อมในการที่จะพบปะผู้บริหารเพื่อขอคำชี้แจง เพื่อทราบนโยบาย เพื่อบอกเล่าถึงอุปสรรคและข้อแนะนำคือ ต้องส่งเสริมให้เกิด two-way communication ถ้าหากทำได้เช่นนี้จะทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีขวัญหรือ morale ที่ดี และเป็นวิธีที่จะให้เกิดการประสานงานที่ดีและรวดเร็ว

### ขวัญของคนในองค์กรและการประสานงาน (Employee's morale and coordination)

ดังได้กล่าวแล้ว การติดต่อโดยใช้ลายลักษณ์อักษรเป็นวิธีที่ผู้บังคับบัญชาได้ใช้อำนาจที่จะสั่งให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใด และถ้าหากไม่ปฏิบัติตามผู้บังคับบัญชาก็มีอำนาจที่จะลงโทษทางวินัย และการมีอำนาจลงโทษเช่นนี้ทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่ง การที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามคำสั่งเพราะเหตุที่ผู้บังคับบัญชาจะลงโทษเช่นนี้ เป็นวิธีที่ผู้บังคับบัญชา หรือผู้บริหารพยายามที่จะให้เกิดการประสานงานแต่ฝ่ายเดียว ซึ่งจะให้เป็นการประสานงานที่ดีและสมบูรณ์ไม่ได้ เพราะเหตุว่าถ้าหากการปฏิบัติงานของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นไปเพราะเกิดความกลัวแล้ว ความร่วมมือหรือการประสานงานก็จะมีแต่เพียงเท่าที่ผู้ปฏิบัติงานเห็นว่าจำเป็นต้องทำ การประสานงานที่ดีนั้นจะต้องเกิดจากความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานเองด้วยและต้องเป็นไปโดยอัตโนมัติ คือแต่ละคนมีจิตใจที่จะทำงานเพื่อให้บรรลุถึงจุดประสงค์ขององค์กรและให้ความร่วมมือกับผู้อื่นเพื่อให้งานบรรลุส่งไปโดยเร็ว การที่จะให้บรรลุผลดังกล่าวนี้ จะต้องอาศัยวิธีการและความเป็นผู้นำของผู้บริหาร วิธีการเช่นนี้มีใช้ของง่าย เพราะตามที่กล่าวแล้วการแบ่งงานออกเป็นหน่วย ๆ ตามความชำนาญ มักทำให้หน่วยงานแต่ละหน่วยมีความรู้สึกเป็นอิสระ คิดว่างานของตนสำคัญกว่างานของคนอื่น และมุ่งที่จะทำงานของตนโดยไม่สนใจต่องานของผู้อื่น การที่จะทำให้คนแต่ละคน หน่วยงานแต่ละหน่วยงานมุ่งทำงานเพื่อบรรลุถึงจุดประสงค์เดียวกัน และให้ความร่วมมือกัน จึงจำเป็นต้องอาศัยความสามารถของผู้บริหารอย่างยิ่ง

วิธีการที่สำคัญยิ่งที่จะส่งเสริมความร่วมมือของผู้ปฏิบัติงานคือวิธีสร้างขวัญของคนในองค์กร การสร้างขวัญนี้ขึ้นอยู่กับท่าที (attitude) และวิธีการของผู้บริหาร ผู้บริหารจะต้องพยายามทำให้ผู้ร่วมปฏิบัติงานรอง ๆ ลงมารู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร ตนมีความสำคัญ งานมีความสำคัญ และมีการรับรู้เมื่อทำงานสำเร็จ จากการทดลองทางจิตวิทยาพิสูจน์ให้เห็นว่าผู้บริหารที่มุ่งสนใจในคนงาน (employee-centered) มากกว่าสนใจแต่งาน (task-centered) จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้ประสิทธิภาพและได้ผลมากกว่า ข้อสำคัญผู้บริหารจะต้องระลึกเสมอว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นคน (human-being) ซึ่งแต่ละคนไม่เหมือนกันทางจิตใจทางประวัติส่วนตัว และสภาพแวดล้อมทางครอบครัวทั่ว ๆ ไป สิ่งต่าง ๆ ในชีวิตของคนงานที่ส่งมามีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของเขามากและเขาใช้ชีวิตภายนอกองค์กรมากกว่าในองค์กร ดังนั้นผู้บริหารงานจะต้องให้



ความสนใจแก่ผู้ปฏิบัติงานเป็นคน ๆ ไป ถ้าผู้บริหารงานทำได้ดังนี้ ก็จะทำให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีจิตใจทำงาน และเมื่อทุกคนได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ ก็จะช่วยให้ทำงานได้บรรลุจุดประสงค์นั้น สิ่งทีกล่าวนี้มิใช่เป็นสิ่งที่ปฏิบัติไม่ได้ในเมืองไทย จุดประสงค์ที่จะสร้าง morale นี้ มีเหมือนกันในทุกประเทศ แต่วิธีการที่จะใช้กับผู้ปฏิบัติงานอาจจะต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมและความคิดความอ่านของคนไทย ความต้องการทางจิตใจของคนทุกชาติเหมือนกัน คือต้องการที่จะเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ ต้องการได้รับความยกย่องในโอกาสอันควร ต้องการความเห็นอกเห็นใจ ต้องการความเอาใจใส่และความสนใจ ต้องการการกระตุ้นทางใจ ต้องการความมั่นใจ เพียงแต่วิธีที่จะนำมาให้เกิดความรู้สึกต่าง ๆ เหล่านี้ อาจผิดกันบ้าง เพราะสังคมและวัฒนธรรมไม่เหมือนกัน ภายในองค์การมีอาการหลายอย่างที่จะสื่อให้ผู้บริหารทราบว่า ในองค์การของตัวมีขวัญต่ำหรือ poor morale เช่น การทะเลาะเบาะแว้งในหมู่คนงาน การทำงานล่าช้าและผิดพลาดเสมอ การไม่ร่วมมือ การขาดหรือลาป่วย ๆ การลาออกบ่อย ๆ เมื่อพบสิ่งเหล่านี้ผู้บริหารจะต้องพยายามค้นหาเหตุผลและแก้ไขเสียต้นมือ ถ้าหากผู้บริหารใช้วิธีดังกล่าวนี้ ร่วมกับการที่ตนมีอำนาจที่จะลงโทษในโอกาสอันควร การประสานงานที่ดีก็จะเกิดขึ้น

นอกจากนั้นวิธีการของ personnel administration บางวิธีก็เป็นการช่วยให้เกิดการประสานงานได้ ที่สำคัญคือ training คือการอบรม การอบรมเพื่อที่จะให้ผู้รับอบรมได้ทราบถึงวิธีการปฏิบัติงาน ทราบถึงนโยบายใหม่ ๆ ก็เป็นวิธีที่จะส่งเสริมการประสานงาน การอบรมผู้บริหารให้ได้เรียนรู้และฝึกการเป็นผู้นำ และรู้ถึง technique ของการสร้าง morale ก็เป็นวิธีช่วยให้เกิดการประสานงานได้ สิ่งทีควรกล่าวเป็นพิเศษก็คือ การอบรมผู้บริหารหรือที่เรียกว่า executive development program นี้ มิได้หมายความว่าจัดการอบรมอย่างเป็นทางการ เช่นการจัดให้มีห้องบรรยาย มีผู้บรรยายแต่เพียงอย่างเดียว ความจริงแล้วการอบรมผู้บริหารให้เป็นผู้บริหารงานที่ดีนั้น ไม่มีอะไรสำคัญยิ่งไปกว่าการที่หัวหน้าเอาใจใส่อบรมผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเป็นคน ๆ ไป โดยการหัดให้แต่ละคนรู้จักรับผิดชอบ มีการมอบงาน ให้โอกาสแต่ละคนมีโอกาสได้เผชิญปัญหาใหม่ ๆ เป็นต้น นอกจากนั้นการจัดให้มีการอบรมข้าราชการจากหน่วยต่าง ๆ ก็เป็นวิธีให้แต่ละหน่วยรู้ถึงปัญหาของหน่วยงานอื่น ๆ และของส่วนรวม ซึ่งจะช่วยให้แต่ละหน่วยมองปัญหาในขอบเขต ที่กว้างขึ้น เป็นประโยชน์แก่การประสานงาน การอบรมชนิดที่นำข้าราชการจากหน่วยต่าง ๆ มามีโอกาสอยู่ใกล้ชิดกัน และกินอยู่ร่วมกัน เป็นการส่งเสริมให้เกิดความสนิทสนมกันในหมู่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้มี face-to-face communication มากขึ้น ซึ่งจะช่วยในการประสานงาน

นอกจากวิธีการที่กล่าวมาแล้ว ยังมีวิธีเฉพาะที่ใช้เพื่อสร้างการประสานงานอีก คือวิธีการประชุม หรือ conference ในองค์การใหญ่ ๆ ไม่ว่าองค์การของเอกชน หรือรัฐบาล ผู้บริหารต้องใช้เวลา  $\frac{1}{4}$  ถึงครึ่งหนึ่ง เพื่อการประชุมประสานงาน การประชุมก็เป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่จะให้ผู้ทีประชุมได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น เป็นวิธีที่จะได้ชี้แจงปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทราบความเห็นหรือ point of view ของผู้อื่น เป็นวิธีการที่จะให้การปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใดได้เป็นไปตามความเห็นของคนส่วนรวม เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ที่ได้ร่วมประชุมก็จะได้ตั้งใจปฏิบัติในโครงการที่ตนได้มีส่วนร่วมให้ความเห็น และเข้าใจปัญหาของผู้อื่น หรือหน่วยอื่น โดยเฉพาะการประชุมที่มีผู้ร่วมประชุมจากส่วนงานต่าง ๆ จึงย่อมจะส่งเสริมการประสานงาน วิธีการทีใกล้เคียงกับการประชุมก็คือ วิธีใช้คณะกรรมการ (committee) เป็นวิธีที่จะให้ผู้แทนของหลายหน่วย ๆ มาร่วมทำงานเป็นวิธีที่จะให้เกิดการประสานงานอีกวิธีหนึ่ง



นอกจากนั้นการประสานงานอาจเกิดขึ้นจาก informal way คือการที่รู้จักกันเป็นส่วนตัว การได้พบปะกัน ได้พบปะกันระหว่างรับประทานอาหารเป็นต้น อย่างไรก็ตาม coordination แบบนี้จะต้องไม่เกินขอบเขตของกฎและระเบียบที่มีอยู่

ทั้งหมดที่กล่าวมาแล้วแสดงให้เห็นว่า การประสานงานที่ดีจำเป็นต้องมีการแบ่งหน่วยงานอย่างถูกต้อง อันจะทำให้เกิดการขัดกันน้อยที่สุด จำต้องมีผู้นำหรือผู้บริหารที่ดีอันจะเป็นผู้ที่จะชักจูงให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนพร้อมที่จะให้ความร่วมมือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม



## การแก้ปัญหา

การบริหารกับการแก้ปัญหาจะเป็นของคู่กันไป ไม่มีการบริหารที่ไหนที่ไม่มีปัญหา ยิ่งเป็นงานที่ทำมีความสำคัญ หน่วยงานใหญ่มีผู้ปฏิบัติกันมาก งานซับซ้อน ปัญหายิ่งมากและยากแก่การแก้ไขมากขึ้น ตัวผู้บริหารเองก็มีส่วนในการสร้างปัญหา ผู้บริหารที่มีความคิดริเริ่ม มีงานใหม่เสมอหรือชอบการเปลี่ยนแปลง ปัญหาที่จะต้องแก้ก็จะมีมากตามมา ผู้บริหารที่ทำน้อยหรือไม่ทำอะไรเลยดูเผิน ๆ เหมือนจะมีปัญหาน้อย หรือไม่มีปัญหา แต่ความจริงแล้วตัวผู้บริหารนั่นเองที่เป็นปัญหา หรือมีจะนั้นปัญหาก็คือความไม่เจริญของหน่วยงาน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็พอสรุปได้ว่า หน้าที่หลักอันหนึ่งของผู้บริหารก็คือ การแก้ปัญหา ผู้บริหารที่ดีจึงเป็นคนไม่กลัวปัญหา และเป็นผู้แก้ปัญหาได้ดี คือสามารถจัดปัญหาไปได้ โดยผู้เกี่ยวข้องไม่กระทบกระเทือนหรือกระทบกระเทือนน้อยที่สุด หรือให้ได้ผลตามที่ต้องการมากที่สุด อย่างไรก็ตามความสามารถของผู้บริหารที่ควรจะมีอย่างหนึ่งก็คือ การมองเห็นก่อนที่ปัญหาจะเกิดขึ้นและดำเนินการเพื่อไม่ให้ปัญหาเกิด แม้การป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาจะทำได้ แต่ก็เชื่อว่าจะทำให้ได้ทั้งหมด ยังจะต้องมีปัญหาให้แก้อยู่เสมอ เพราะปัญหาจำนวนไม่น้อยที่คนอื่นสร้างขึ้นเพื่อให้ผู้บริหารแก้ไข หรือปัญหาบางอย่างก็เกิดขึ้น โดยไม่อาจมองเห็นล่วงหน้าได้ หรือเกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัว หรือนอกเหนือความควบคุมของผู้บริหาร แม้กระนั้นความรับผิดชอบสุดท้ายของการแก้ปัญหาย่อมอยู่ที่ผู้บริหารเสมอ

ในบทความนี้ผู้เขียนมีความตั้งใจที่จะถ่ายทอดประสบการณ์ของผู้เขียนระหว่างที่ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ มาเล่าสู่กันฟัง โดยหวังว่าจะมีประโยชน์แก่ผู้อ่านบ้าง

ผู้เขียนพบว่า การแก้ปัญหาเป็นงานประจำวันของผู้บริหาร ปัญหาบางปัญหาไม่ยากกับการแก้ไขนัก เพียงใช้ความคิดเล็กน้อยก็หาทางออกได้ ปัญหาเช่นนี้จำนวนไม่น้อยเป็นปัญหาที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยจะนำมาหารือหรือปรึกษา ในกรณีของผู้เขียนก็คือ อาจารย์หรือผู้บริหารระดับคณะนำมา ผู้เขียนถือว่าเป็นผู้บริหาร *สูงสุดเป็นที่พึ่งแห่งสุดท้าย* ของคนทุกคนในหน่วยงาน หากเขาไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ด้วยตัวเองแล้ว ผู้บริหารควรเป็นบุคคลที่เขาหารือเพื่อขอคำแนะนำหรือความช่วยเหลือให้แก้ปัญหาให้ ในหลาย ๆ กรณีปรากฏว่า เพียงให้คำแนะนำเล็กน้อย คนเหล่านั้นก็หาทางออกได้เอง บางครั้งผู้บริหารก็ต้องรับปัญหาไว้พิจารณาเพื่อหาทางแก้ไขต่อไป *ผลพลอยได้จากการช่วยพิจารณา* แก้ปัญหาของผู้ร่วมปฏิบัติงานในองค์กรก็คือ ทำให้ผู้บริหารซึ่งอยู่ห่างไกลจากการปฏิบัติในหน่วยงานย่อย ๆ ลงไปได้ทราบความเป็นไปในหน่วยงานต่าง ๆ ทำให้เกิดความคิดสร้างสรรค์อื่น ๆ โดยเฉพาะที่จะนำไปแก้ไขปัญหас่วนรวมได้ การเปิดโอกาสให้คนทุกคนที่มีปัญหาแก้ไขไม่ได้มาปรึกษาได้ นี้จะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อผู้บริหารเคยแสดงให้ทุกคนเห็นว่า *การมาพบเพื่อหารือเช่นนี้เป็นสิ่งที่ทำได้โดยผู้บริหารไม่แสดงความวิพากษ์* ตรงกันข้ามยินดีต้อนรับ เมื่อบรรยากาศเช่นนี้เกิดขึ้นแล้ว ก็จะทำให้ทุกคนสบายใจในการที่จะมาพบ เป็นการสร้างการสื่อสารสองทาง หรือ two-way communication ขึ้นในหน่วยงาน

ต้องยอมรับว่าปัญหาหลายปัญหาเป็นปัญหาใหญ่ยากแก่การแก้ไข ต้องใช้เวลาและความคิดมาก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญของปัญหา หรือจำนวนคนที่กระทบกระเทือน บางครั้งต้องใช้ความรอบคอบอย่างมาก



เมื่อใช้ระบบหน่วยกิตทางมหาวิทยาลัยถือว่าเป็นนิสิตของคณะที่ตนสมัครเข้าตั้งแต่แรก เมื่อเป็นเช่นนี้คณะเหล่านั้นก็ถือว่าตนจะต้องเป็นผู้ได้ค่าหน่วยกิต ส่วนคณะวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นผู้สอนก็ถือว่าตนเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในเรื่องวัสดุ สถานที่และอาจารย์ ตนควรจะเป็นผู้ได้รับค่าหน่วยกิตดังเช่นระบบเดิมจึงเกิดปัญหาเรื่องแย่งค่าหน่วยกิตขึ้น ในฐานะที่เป็นอธิการบดีก็อาจจะศึกษาปัญหาด้วยตัวเอง แล้วออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเลยก็ย่อมทำได้ แต่อาจเกิดปฏิกิริยาได้ว่าไม่ยุติธรรม หรือไม่ยอมกันขึ้น ผู้เขียนได้มองเห็นลู่ทางไว้ในใจแล้ว คำสั่งนั้นสุดท้ายจะต้องออกแต่จะต้องรอจังหวะที่เหมาะสม วิธีการของผู้เขียนก็คือให้คณะบดีของคณะต่าง ๆ เหล่านี้ร่วมกันหาวิธีแก้ไขกันเอง จึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยคณบดีคณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีคณบดีคณะเภสัชศาสตร์ในขณะนั้นซึ่งเป็นผู้อุทิศกว่าผู้อื่นเป็นประธานกรรมการ มอบหน้าที่ให้หาทางแก้ไขโดยเฉพาะอัตราส่วนของค่าหน่วยกิตที่จะแบ่งให้คณะวิทยาศาสตร์ คณะที่จะได้ผลประโยชน์ก็รวมตัวเป็นกลุ่มเรียกร้องที่ให้ได้ส่วนแบ่งที่เป็นประโยชน์แก่ตนมากที่สุดซึ่งคณะวิทยาศาสตร์ก็ไม่ยอม ใช้เวลาหลายสัปดาห์ก็ไม่สามารถหาข้อยุติที่เป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่ายได้ จนประธานกรรมการต้องกลับมารายงานอธิการบดีว่าไม่สามารถหาข้อยุติได้ ผลเป็นไปตามที่ผู้เขียนคาดหมายไว้ เมื่อเป็นเช่นนี้จังหวะที่จะออกคำสั่งได้ก็มาถึง จึงได้ออกคำสั่งไป โดยในอรรถกถาคำสั่งเขียนไว้ว่า ทางมหาวิทยาลัยได้ให้โอกาสคณะที่เกี่ยวข้องพิจารณาหาข้อยุติแล้ว คณะที่เกี่ยวข้องไม่สามารถหาข้อยุติได้ บัดนี้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของอธิการบดีที่จะต้องเป็นผู้แก้ไขปัญหานี้ จึงต้องออกคำสั่งให้แบ่งค่าหน่วยกิตในอัตราส่วนดังต่อไปนี้ เมื่อออกคำสั่งไปแล้วทุกคณะก็ยอมปฏิบัติโดยคหฤ อன்றอัตราส่วนดังกล่าวอธิการบดีจะต้องศึกษาก่อนว่าอัตราที่ยุติธรรมควรเป็นอย่างไร มิฉะนั้นก็อาจเกิดปฏิกิริยาได้เช่นกัน ผลดีของการตั้งคณะกรรมการนั้นยังมีอีกอย่างหนึ่ง คือถ้าหากคณะกรรมการจะหาข้อยุติได้เองก็จะหมดปัญหาไปเช่นกัน

4. การแก้ไขปัญหบางปัญหาอาจใช้สามัญสำนึก แต่ต้องอาศัยวิธีการที่แนบเนียน หากคิดลึกซึ้งไปอาจจะแก้ไขปัญหาไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่นครั้งหนึ่งประมาณ ปี 2517 ขณะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ(ชื่อในขณะนั้น) ในรัฐบาลของท่านอาจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ เกิดมีเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องรัฐบาลโดยครูชาวพุทธของจังหวัดปัตตานี ยะลา นราธิวาส มีครูมาชุมนุมหลายพันคนหน้าศาลากลางจังหวัด ไม่ยอมสลายตัวเป็นเวลาหลายวัน ครูเหล่านี้ได้รับความเดือดร้อนที่ถูกคุกคามเรียกค่าคุ้มครองโดยพวกโจร ถ้าไม่ให้ก็อาจถูกฆ่า จึงเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีไปพบและหาทางแก้ไข นายกรัฐมนตรีส่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไปพบ พวกครูเหล่านั้นก็ไม่ยอมพบเจรจาด้วย การชุมนุมมีเค้าว่าจะรุนแรงมากขึ้นหากรัฐบาลไม่สามารถหาทางเจรจาให้พอใจ คณะรัฐมนตรีจึงเรียกประชุมด่วนในบ่ายวันหนึ่ง หลังจากใช้เวลาพิจารณาเป็นเวลานานแล้วจึงลงมติให้รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ คือผู้เขียนเดินทางไปเพื่อเจรจากับครู โดยให้ออกเดินทางไปทันทีโดยเครื่องบินของกรมตำรวจ ขณะบินไปก็เสี่ยงพอสมควร เพราะมีฝนและพายุตลอดภาคใต้ จนเมื่อบินไปถึงสงขลาแล้วนักบินไม่กล้าบินต่อไปปัตตานี เพราะพายุและฝนจัด ผู้เขียนต้องเดินทางโดยรถยนต์ไปจังหวัดปัตตานี ระหว่างนั่งเครื่องบินไปผู้เขียนนึกว่าจะทำอย่างไรดีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีคือหาทางให้ผู้ชุมนุมประท้วงยอมเจรจากับคนอื่นโดยเฉพาะรัฐมนตรีมหาดไทย ไม่ใช่เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีไปพบ ผู้เขียนไม่มีหน้าที่ทำให้ฝูงชนสลายตัว ในการเดินทางไปครั้งนั้นรัฐบาลได้จัดให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการหาข่าวเดินทางไปด้วย คนเหล่านี้ได้มาให้ความเห็นมากโดยใช้สมมุติฐานหรือทฤษฎีต่าง ๆ ซึ่งผู้เขียนฟังแล้วไม่เลื่อมใส ผู้เขียนใช้สามัญสำนึกของตนเองว่า คนชุมนุมประท้วงเหล่านี้เป็นครู ถึงแม้เป็นครูครูเหล่านี้ก็มีครูเช่นกัน และตามประเพณีไทยย่อมเคารพเชื่อฟังครูของตน



เพราะการแก้ปัญหาหนึ่งอาจไปก่อให้เกิดปัญหาอื่นขึ้น ซึ่งอาจจะยากแก่การแก้ไขยิ่งขึ้น จากประสบการณ์ ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดังนี้

1. การมีประสบการณ์ของผู้บริหารจะช่วยในการแก้ไขปัญหาลดอย่างดี กล่าวคือ ผู้บริหารเคยเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย วิธีแก้ปัญหาในอดีตตลอดจนประสบการณ์ในด้านบริหารอื่น จะสะสมอยู่ในตัวผู้บริหารนั้น เมื่อพบปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้น ประสบการณ์ในอดีตจะนำมาใช้ประโยชน์ได้ทันที ในกรณีของผู้เขียนพบว่าเมื่อประสบปัญหาขึ้น โดยปกติจะพบทางออกทันที โดยมองเห็นขั้นตอนของการแก้ปัญหาว่า ขั้นตอนแรกต้องทำอย่างนี้แล้วจะมีผลอย่างนั้น ขั้นตอนต่อไปจะอย่างไร ในที่สุดก็จะได้ผลอย่างต้องการ ผู้เขียนเชื่อว่าการมองเห็นขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาลดทันทีที่เกิดจากประสบการณ์ของผู้เขียน ดังนั้นผู้บริหารควรจะสะสมประสบการณ์ไว้ให้มาก ๆ ไม่กลัวปัญหา ตั้งแต่ทำงานในตำแหน่งต้น ๆ ควรหาโอกาสให้ได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาดัง ๆ การทำเช่นนี้จะทำให้ได้สะสมวิธีแก้ปัญหาไว้โดยไม่รู้ตัวและอาจนำมาใช้ได้ในอนาคต เมื่อได้ตำแหน่งที่รับผิดชอบมากขึ้น

2. ปัญหาสำคัญ ๆ ซึ่งอาจมีผลกระทบอย่างมากกับองค์การ จำต้องมีคนอื่นโดยเฉพาะผู้ร่วมงาน มาช่วยกันคิด ทั้งนี้เพราะปัญหาอาจจะสลับซับซ้อนหรือบางครั้งต้องอาศัยความรู้โดยเฉพาะเช่นความรู้ทางกฎหมาย หรือบางครั้งต้องมีการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ เช่นประวัติความเป็นมาของปัญหา และเพื่อความรอบคอบในกรณีเช่นนี้ผู้เขียนจะตั้งกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการขึ้นเพื่อพิจารณาถกเถียงถึงลู่ทางที่จะแก้ไข ปัญหาที่สำคัญเช่นนี้อาจต้องใช้เวลาเป็นปี โดยต้องมีการปรึกษาหารือและติดตามผล บางครั้งต้องทำงานกันทุ่มเททุ่มเทตลอดจนวันหยุด สิ่งที่ควรพิจารณามากที่สุดคือจะหาใครมาช่วยที่จะมีความเห็นอกเห็นใจผู้บริหารยอมเสียสละทุ่มเทกำลังกายกำลังใจมาช่วย ปัญหาบางปัญหาต้องเก็บเป็นความลับ ดังนั้นผู้มาช่วยต้องเป็นผู้ไว้ใจได้ การสั่งให้คนมาช่วยคงไม่เกิดประโยชน์ ผู้บริหารที่มีบารมีเมื่อต้องการความช่วยเหลือจะมีคนเต็มใจมาช่วยเหลือมาก บารมีนี้เกิดจากการที่ผู้บริหารได้ให้คนไว้มากในอดีต คือได้ช่วยเหลือคนไว้มาก บัดนี้ขอให้เขาให้บ้าง ผู้ที่ที่ได้รับการขอร้องจึงย่อมยินดี หรือมิฉะนั้นผู้บริหารก็ต้องเป็นคนดี มีความเสียสละแก่งานและองค์การไว้มากจนเป็นที่ยอมรับ ไม่เคยหาประโยชน์ใส่ตน คนเช่นนี้ก็ถือว่าเป็นผู้มีบารมี คนเต็มใจช่วยเหลือ

3. การแก้ไขปัญหามันบางครั้งต้องรอจังหวะที่เหมาะสม การแก้ไขปัญหามันจะต้องทำด้วยการออกคำสั่ง แต่การออกคำสั่งนั้นหากไม่รอจังหวะที่เหมาะสม ผู้รับคำสั่งอาจเกิดปฏิกิริยา คำสั่งเดียวกันหากสั่งในจังหวะที่เหมาะสม ก็จะไม่เกิดปฏิกิริยา ตรงกันข้ามผู้รับคำสั่งเต็มใจที่จะปฏิบัติตามคำสั่ง ยกตัวอย่างเช่นเมื่อผู้เขียนรับตำแหน่งอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยใหม่ ๆ เมื่อปี พ.ศ. 2520 ก็พบปัญหา ๆ หนึ่งซึ่งตามความเห็นของผู้เขียนไม่ยากแก่การแก้ไข สิ่งที่สำคัญอยู่ที่วิธีการและจังหวะที่จะออกคำสั่งแก้ไข ปัญหาดังกล่าวก็คือ ปัญหาการแบ่งสรรค่าหน่วยกิตระหว่างคณะวิทยาศาสตร์ผู้ให้บริการการสอนวิทยาศาสตร์แก่นิสิตคณะอื่น ๆ ที่มารับบริการ ซึ่งได้แก่คณะแพทยศาสตร์ คณะสัตวแพทยศาสตร์ ทันตแพทยศาสตร์ เกษศาสตร์ และคณะวิทยาศาสตร์ ก่อนหน้าที่จะใช้ระบบหน่วยกิต นิสิตบางคณะจะต้องผ่านการเรียน 2 ปี ที่คณะวิทยาศาสตร์ก่อนแล้วจึงแยกไปเรียนในคณะที่ตนเลือกเรียนได้ เช่น นิสิตแพทย์ต้องเรียนเตรียมแพทย์ 2 ปีก่อนจึงจะไปเรียนคณะแพทย์ เป็นต้น ส่วนนิสิตคณะวิศวกรรมศาสตร์ก็ต้องเรียนวิชาวิทยาศาสตร์ เช่น ฟิสิกส์เคมีที่คณะวิทยาศาสตร์ ในระหว่าง 2 ปีที่เรียนที่คณะวิทยาศาสตร์นี้ นิสิตเหล่านั้นก็ถือว่าเป็นนิสิตของคณะวิทยาศาสตร์ จึงต้องเสียค่าธรรมเนียมเรียนต่าง ๆ ซึ่งคณะวิทยาศาสตร์ถือเป็นรายได้ของคณะของตน ต่อมา



เมื่อคิดได้ดังนั้นจึงได้หาผู้ทางแก้ไขไว้ว่าจะต้องไปหาครูของครูเหล่านี้ไปเจรจาด้วย ซึ่งในจังหวัดภาคใต้ก็มี คณะศึกษาศาสตร์ของมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ และของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ จึงให้ไปตามครู อูโซของทั้งสองมหาวิทยาลัยมา โดยผู้เขียนพักอยู่ที่บ้านรับรองของมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์วิทยาเขต ปัตตานี เมื่อครูอูโซพบแล้วผู้เขียนก็ขอร้องให้เขาช่วยไปเจรจากับครูที่ชุมนุม โดยมอบหน้าที่ให้เพียงอย่างเดียวคือ หาทางให้หัวหน้าครูเหล่านั้นมาเจรจากับผู้เขียน โดยบอกว่าขอให้มาพบกับผู้เขียนในฐานะครูกับครู ไม่ใช่รัฐมนตรี รอฟังข่าวจนดีจึงมีมารายงานว่าหัวหน้าครูผู้ชุมนุมยินยอมมาพบผู้เขียนวันรุ่งขึ้น เมื่อทราบข่าว เช่นนั้นผู้เขียนก็นึกในใจว่างานที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายจะต้องสำเร็จอย่างแน่นอน วันรุ่งขึ้นหัวหน้าครูผู้ประท้วงกลุ่มหนึ่งก็มาพบเพื่อเจรจา ผู้เขียนให้เขาบรรยายความอัดอั้นตันใจอันเป็นสาเหตุของการชุมนุมอยู่เป็นเวลานานและฟังด้วยความเห็นอกเห็นใจ และรับจะนำความมากราบเรียนท่านนายกรัฐมนตรี หลังจากนั้นผู้เขียนก็พยายามชี้แจงกับเขาใจความว่า เป็นไปไม่ได้ที่ท่านนายกรัฐมนตรีจะมาพบกับผู้ชุมนุม ถ้านายกรัฐมนตรีจะต้องมาพบผู้ชุมนุมถ้าถูกเรียกร้องเช่นนี้ทุกครั้งที่บริหารบ้านเมืองได้อย่างไร พร้อมกับชี้ให้เห็นว่าหากยืนยันที่จะพบนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็คงจะไม่ได้ประโยชน์ทั้ง 2 ฝ่าย ฝ่ายเขาก็คงไม่สมประสงค์ ฝ่ายรัฐบาลก็ไม่ทราบปัญหาแล้วจะมาช่วยแก้ไขได้อย่างไร และขอร้องเขาให้ยอมพบรัฐมนตรีที่รับผิดชอบซึ่งเขายินยอมตามนั้นด้วยดี หลังจากนั้นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยก็เดินทางมาภาคใต้เพื่อเจรจาดูแล แล้วการชุมนุมก็ สลายตัว

ผู้เขียนเล่าเรื่องนี้เพื่อจะแสดงให้เห็นว่าบางครั้งการแก้ไขปัญหาถึงแม้จะเป็นเรื่องดูว่ายาก แต่ถ้าหากรู้จักใช้สามัญสำนึกให้เป็นประโยชน์ก็อาจจะช่วยแก้ไขปัญหาได้

5. การแก้ปัญหาโดยผู้บริหารไม่ใช่อำนาจแต่ใช้ความอ่อนน้อมและการขอร้องให้เห็นใจ โดยทั่วไป การบริหารงานมหาวิทยาลัยซึ่งเป็นแหล่งของคนที่มีความรู้จะมีการใช้อำนาจน้อยมาก แม้บางครั้งจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่อาศัยการใช้เหตุผลและพูดจากร่วมกัน ผู้บริหารแม้จะมีอำนาจแต่หากใช้อำนาจแล้วก็อาจเกิดปฏิกริยาหรือความไม่พอใจซึ่งจะกระทบกระเทือนกับการปฏิบัติงานได้ ในบางกรณีผู้บริหารอาจมีความจำเป็นต้องใช้ความอ่อนน้อมร้องขอให้เห็นอกเห็นใจประกอบกับเหตุผล ผู้เขียนเคยประสบปัญหาเช่นนี้ในกรณีของโรงเรียนสาธิตประถมของคณะครุศาสตร์ สืบเนื่องมาจากนโยบายของมหาวิทยาลัยจะให้การรับบุตรอาจารย์เข้าเรียน โรงเรียนสาธิตเป็นสวัสดิการจึงได้ตกลงกับโรงเรียนสาธิตที่จะรับบุตรอาจารย์ ด้วยข้อจำกัดหลายประการทางโรงเรียนตกลงจะรับได้ปีละไม่เกิน 150 คน มีอยู่หลายครั้งที่จำนวนบุตรอาจารย์มีจำนวนเกิน 150 คน มีบางครั้งมีถึง 187 คน ถ้าปฏิบัติเคร่งครัดก็อาจจะต้องจับฉลากหรือสุ่มคัดเลือกให้เหลือ 150 คน ซึ่งทางโรงเรียนก็ชอบที่จะให้เป็นเช่นนั้น เพราะทางโรงเรียนเห็นว่าหากมีนักเรียนมากนักเรียนเหล่านั้นบางคนยังช่วยตัวเองไม่ได้ ทำให้มีภาระกับครูและจะไม่สามารถดูแลให้ได้ดี ส่วนพวกอาจารย์ก็เห็นว่าการเพิ่มอีกเล็กน้อยไม่น่าจะมีปัญหาบางคนมีลูกอยู่แล้ว จะให้ลูกอีกคนไปเรียนที่อื่นจะมีปัญหากับการรับส่งและยังมีเหตุผลอีกมากมาย ปัญหาของอธิการบดี คือจะทำอย่างไร เมื่อตั้งใจว่าจะพยายามให้ทางโรงเรียนรับให้มาก ความจริงแล้วจะออกคำสั่งให้ทางโรงเรียนรับให้มากก็ย่อมทำได้ แต่ทางโรงเรียนสาธิตอาจจะมีการปฏิบัติได้ซึ่งจะมีผลเสียมากกว่าผลดี ผู้เขียนต้องไปพบอาจารย์ใหญ่ที่โรงเรียนขอร้อง อ้อนวอน พร้อมกับช่วยแก้ไขปัญหาระหว่างการดูแลเด็กไม่ทั่วถึงโดยมหาวิทยาลัยจ้างครูเพิ่มขึ้น ซึ่งก็ทำให้แก้ปัญหาได้และได้ประโยชน์ทุกฝ่าย การใช้วิธีการอันนุ่มนวลนั้นจะเป็นวิธีการที่ดี และควรใช้ในทุกรณที่แก้ปัญหาได้ การใช้อำนาจควรใช้แต่ที่จำเป็น หากทำได้เช่นนี้ก็มีความสงบร่มเย็นในหน่วยงาน



วิทยาลัยบริการ  
นานาชาติ





ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## The Thai Personnel Organization

*Dr. Kasem Suwanagul \**

Many observers have agreed that Thailand has accomplished much in the field of public personnel administration.<sup>1</sup> Among the most notable accomplishments are: the principles of permanent career service are fairly established; there is a large number of well-trained and capable individuals in the service; the civil service is quite free from political interference, particularly in the lower and middle ranks; the formal arrangements are relatively modern and based largely on western ideas, even though the actual civil service system is a complicated combination of western and indigenous characteristics. Since the end of World War II, there have been almost ten changes in governments, brought about by a series of coups d' etat, with a result that the period in office of each government has been brief. Were it not for the fact that Thailand has a well-educated and stable body of permanent civil servants, such frequent changes of government would have brought administrative chaos.

In spite of the above accomplishments, there still are many defects in the Thai civil service system which hinder, to a large degree, the progress of the country. These defects manifest themselves in the low morale of government officials, wide-spread corruption particularly after the second world war, and lack of purposiveness on the part of the government officials. This article will deal particularly with the general structure of the Thai personnel organization with emphasis on its shortcomings.

In Thailand, the first Civil Service Act was promulgated in 1928, although steps toward modernizing the civil service system were taken many decades earlier by King Chulalongkorn. The Act created for the first time a Civil Service Commission of five members to control and supervise civil servants in all government ministries. Previously civil servants had been under the separate control of each ministry. Since the introduction of the limited monarchy in 1932, a number of civil service laws have been passed. The present Civil Service Act was enacted in 1954 and underwent its fifth amendment in 1959.

The current Civil Service Act retains the Civil Service commission as a central personnel agency. The commission consists of the Prime Minister as Chairman, The Deputy Prime Minister as Vice Chairman, and from five to seven other members who have held a rank not lower than Director-General of a department. These latter members are appointed by the King with the advice and consent of the Cabinet and serve for two-year terms. There is a Secretary-General who is a permanent civil servant and acts as administrative officer of the Commission. The Secretary-General is authorized by the Act to have a staff under him as may be required. The Commission may appoint subcommissions to consider specific matters within its jurisdiction.

---

\* The author who holds a doctorate in public administration from New York University is currently a senior staff member of the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. He is also the Assistant to the Secretary of the Deputy Rector for Administrative Affairs.

<sup>1</sup> See, for instance, Messrs. Lyman S. Moore and Edmond F. Ricketts, in their report submitted to the Thai government entitled, *A Program for Strengthening Public Administration in the Kingdom of Thailand*. (Chicago: Public Administration Service, 1952).



The Civil Service Commission is not an independent agency. It is an agency within the Office of the Prime Minister and its hierarchical status is equal to that of a department. The Prime Minister and his Deputy are members *ex officio*. The other five to seven members are officials who are holding or have held a rank not lower than Director-General or its equivalent. This means that besides the Prime Minister and his Deputy, other members of the Cabinet may also be appointed as commissioners. As a result, the Civil Service Commission is at times subject to political pressure. Exceptions to rules or regulations are sometimes granted when the matters are submitted by members who are political officials and who impose their will on the Commission.

The main responsibilities of the Civil Service commission are: to set the standards of the civil service by passing the Civil Service By-Law and other personnel regulations; to interpret and make rulings connected with enforcement of the Civil Service Act; to maintain central personnel files; to supervise the education of Thai students in foreign countries; to review disciplinary actions and selection practices of the ministries and departments. In cooperation with the Ministry of Finance the Commission must also approve proposals submitted by the ministries for the establishment of the new permanent civil service positions.

There is, in each Ministry, a regular Civil Service Subcommittee which is composed of the Minister in charge as Chairman, the Deputy Minister as Vice Chairman, and all Directors-General in the Ministry as members *ex officio*. There are no members from outside the Ministry. The Ministerial Subcommittee is charged with the duty to assist the Civil Service Commission in carrying out the Civil Service Act.

In each Department, there is a Departmental Civil Service Subcommittee. The Director-General of the Department is Chairman and all Division chiefs in the Department are members *ex officio*. The Office of the Undersecretary, which has the status of a department, also has a Civil Service Subcommittee. The Chairmanship goes to the Undersecretary. All Division Chiefs in the Office of the Undersecretary are sub-commissioners. The Departmental Subcommittee assists the Ministerial Subcommittee as well as the Civil Service Commission in implementing the Civil Service Act.

Also, in each of the seventy-one provinces, there is a Provincial Civil Service Subcommittee which is composed of the Provincial Governor as Chairman, the Deputy Provincial Governor and chiefs of the various ministries and departments assigned to the province as members *ex officio*. The Provincial Civil Service Subcommittee assists the Civil Service Commission and Ministerial and Departmental Sub-commissions in carrying out the Civil Service Act.

Each subcommission is authorized by the Civil Service Act to appoint one secretary. The Act, however, does not authorize the establishment of a staff for the subcommission. The secretary himself is supposed to handle the administrative activities of the subcommission. What should be noted is that the secretary of the subcommission is not a full-time officer. The subcommission appoints one of the line officers in the ministry or department to this position.

Although the Civil Service Act empowers the Civil Service Commission to arrange competitive examinations for fourth and third class civil service posts<sup>2</sup>, in practice, however, the function is delegated to the department or provincial subcommissions. As a result, there is no centralized recruitment or selection. The Civil Service Commission only prescribes the syllabus<sup>3</sup> and general selection procedure in accordance with the basic personnel law. In most cases, the Civil Service Commission appoints one of its officials as Civil Service Commission representative to sit as one of the examiners when an examination is arranged by a departmental civil service subcommission. No representative is sent to participate in the work of the

---

<sup>2</sup> See Article 48 of the *Civil Service Act*, B.E. 2497 (Buddhist Era) (1954). It should be noted that, third and fourth classes are intake levels. Promotions to positions of higher classes are made from within the service.

<sup>3</sup> The subject matter to be tested in the comparative examination.

provincial civil service subcommission. The Civil Service Commission, however, reviews the work of all subcommissions. When the examination is completed, the subcommission is required to send to the Civil Service Commission the examination questions, the answer papers and their grades, and the list of those who passed the examination for review.

The Civil Service Commission does not engage in any training program other than the supervision of the students who are studying in foreign countries. At first glance, this responsibility seems to be irrelevant to training. However, the students who study abroad on government scholarships are required to work in certain ministries upon their return to the country. It is the duty of the Civil Service Commission to prepare highly educated persons to satisfy the needs of government agencies.

The Civil Service Commission does not administer any comprehensive system of functional job classification since the classification plan of the Thai civil service is based on the rank of the person rather than the duties of the position. The Commission does not conduct any research program and it has no technical staff. The staff of the commission consists of administrative personnel who carry out routine work of the commission. This work deals mostly with reviewing personnel actions taken by individual departments, ministries or provinces. The commission is not responsible for any employee welfare program or any other morale-building activity.

The major responsibilities of the Civil Service Commission consists of enforcing the Civil Service Act. As noted earlier, it fixes the syllabus and procedure of competitive examination. It lays down rules governing appointments, transfers, leaves, demotions and other disciplinary actions. It sets standards for pay increases and promotion. These rules and regulations are issued in the form of the Civil Service By-laws. The personnel activities are actually performed by individual ministries, departments, and provincial governments. To ensure conformity with its rules and regulations, the Civil Service Commission requires most personnel transactions be sent to it for review or for approval or disapproval.

From the above discussion, it is obvious that personnel administration in Thailand has been decentralized. The question is: are the civil service subcommissions able to carry out their personnel responsibilities efficiently?

It should be noted that on the ministerial, departmental, and provincial levels, the personnel function is part of the line duties and is not performed by a separate personnel staff. Each line official performs as a personnel officer when a personnel action must be taken. While the Civil Service Commission realizes the importance of decentralization of personnel responsibilities, it fails to recognize the advantages of a professional personnel staff which would perform in a staff capacity, giving guidance and advice to the various subcommissions.

It has been pointed out earlier that the civil service commissions are ex officio bodies. The members who are line officials not only are busy with their day-to-day work, but know little, if anything, about personnel techniques and they have no one to give them advice on the handling of personnel problems. With the exception of the training directors now found in a few large agencies, there are no professional personnel staff officials in the operating agencies<sup>4</sup>.

Due to the lack of time and professional assistance, the subcommission has to limit its personnel activities only to those duties specified in the Civil Service Act. These duties, furthermore, are performed in a highly perfunctory manner. In the operating agency, most of the personnel work is carried out by ad hoc committees appointed by the subcommission from among officials in the agency. The subcommission confines its personnel role to giving approval to the committees' work. This practice always causes delay in personnel actions since the subcommission does not meet often. Sometimes appointments, promotions,

---

<sup>4</sup> Wm. J. Siffin, "The Civil Service System of the Kingdom of Thailand," *International Review of Administrative Science*, XXVI, No. 3 (1960), 239.



and disciplinary actions have to be delayed for a month or even longer until there is a sufficient number of items in the agenda to justify the subcommission's meeting.<sup>5</sup>

It is obvious that personnel administration in Thailand has been of a negative rather than a positive nature with emphasis on controls and with little thought of other personnel programs that will stimulate employees to give forth their best efforts. Personnel administration has been regarded mainly as a matter of enforcing the civil service law. Examinations are conducted in a rather routine manner, and much importance is attached to the keeping of personnel records, and to formal approval or disapproval of personnel transactions. Practically, there is almost no personnel planning in Thailand. Heads of ministries and departments are required to estimate their personnel needs for a year in advance when they prepare their annual budget estimates, but these are short-range plans and often are only guesswork.<sup>6</sup>

Prior to 1928, the King and his ministers were free to appoint and dismiss all public officials. The first Civil Service Act was passed in 1928 introducing the "merit system" whereby the civil servants were to be recruited by competitive examinations and were not to be dismissed for political or personal reasons. The Civil Service Commission was set up to ensure the attainment of this objective. This fight-the-spoilsman approach has been upheld by the present Civil Service Act. In many respects, the Thai personnel concept of the merit system is like that of the early days of the merit system in the United States, when the civil service laws emphasized "keeping the rascals out" rather than securing the best available men for the government service. The primary purpose of the Thai Civil Service Act has been to establish a merit system under which competence is sought by competitive examinations.

This negative role for the merit idea has been reiterated by the incumbent Secretary-General of the Civil Service Commission who is the highest full-time personnel official and has been in the position since 1923. In his speeches, delivered on various occasions, he emphasizes that there are four principles which must be adopted before it can be said that a country has a "merit system." These four principles are: competence (to be obtained by competitive examinations), security of tenure, political neutrality, and equality of opportunity. The objective of the Thai civil service system, he points out, is to strive for the fulfillment of these principles. He believes that the Civil Service Commission is the symbol of modern personnel administration without which there can be no merit system. According to him, the role of the Civil Service Commission is to lay down rules and regulations for the implementation of these four principles. In these same speeches, he stresses the importance of the control function of the Civil Service Commission.<sup>7</sup>

As a result of this limited concept, the management of the Thai civil service has become rigid and legalistic with special emphasis on laws, rules and procedures without any regard to the discovery, development, and best utilization of human resources. As rightly observed by two American professors:

Personnel administration in Thailand tends to be rigid and legalistic. The Civil Service Act is long and filled with procedural details. The feeling is that it is easier to find legal reasons why something cannot be done than to make exceptions, and to think of new methods, that would improve the efficiency and productivity of the civil service.<sup>8</sup>

---

5 In 1955, the appointment of the author of this article to the position of Second Class Lecturer was delayed for more than a month because after his examination there was no meeting of the University Council which then acted as the Civil Service Subcommission of the University.

6 Joseph B. Kingsbury, "Personnel Planning," *The Thai Journal of Public Administration*, I January, 1961, 125.

7 Luang Sukhum Niyapradit, "Personnel Administration in Thailand," a speech delivered at Thammasat University on September 5, 1957, reprinted in *Civil Officials' Magazine*, an official publication of the Thai Civil Service Commission, No. 10, B.E. 2500 (Oct., 1957), pp. 33-39. See also his speech entitled "Responsibilities of the Civil Service Commission," delivered over the Radio Thailand on June 12, B.E. 2502 (1959), reprinted in *Civil Officials' Magazine*, No. 7, (July 1959), pp. 18-22.

8 Joseph E. Kingsbury and Robert F. Wilcox, *Introduction to the Principles of Personnel Administration in Thailand* (Bangkok, Thailand: Institute of Public Administration, Thammasat University, 1958), p. 157.

In the past, an assured supply of candidates from the schools and universities, and the high prestige of the government service made it seem unnecessary for the public agencies in Thailand to compete with other employers, or to do any personnel planning. The Thai are so proud of having a civil service law and Civil Service Commission that they have become complacent with their personnel system. They do not realize that for the last three decades personnel administration had become more and more technical and requires professional personnel men to do the work effectively. Today there is great need for positive leadership, direction, and planning in many areas. Continued absence of proper aggressiveness denies the government the advantage of a personnel management program embracing many well-proven and widely accepted modern techniques and principles. It is hardly sufficient for the Civil Service Commission, in this day and age, to be content with doing little else but ensuring that the civil service law is not violated.

In Thailand, as in most other countries, the activities of the government have grown in magnitude and broadened in scope, particularly since the end of World War II. Thailand has launched a national plan of economic and social development which includes the development of industry, agriculture, transportation, health, education, and welfare. With the increasing number of private industries, the government is compelled to compete with private organizations for competent personnel in the labor market. Also, the achievement of the national program will require new positions demanding new knowledges and skills, a large number of persons in existing categories; better utilization of human resources; and better incentives.<sup>9</sup> It is obvious that to meet these requirements, all personnel deficiencies must be properly rectified. The above discussion clearly demonstrates that the existing personnel organization does not allow the government agency to carry out a positive program of personnel administration. A drastic change in the organization for personnel administration is urgently needed.



---

<sup>9</sup> Kingsbury, *op. cit.*, p. 126.



## The Impact of the Contemporary Organization Theory on Personnel Administration

Dr. Kasem Suwanagul \*

The subject of the impact of the contemporary organization theory on personnel administration will not be clearly understood unless the difference between the traditional and contemporary organization theories is pointed out. Traditionally, the organization theory stresses the deliberate planning of structural arrangement and correlation of the work to be done. Those who advocate this formal organization theory believe that there is the "pure theory" of organization which should govern arrangement of human association of any kind. Thus L. Urwick declares that "it is impossible for humanity to advance its knowledge of organization, unless the factor of structure is isolated from other considerations."<sup>(1)</sup> The principles of organization, he maintains, can be studied as a technical question, irrespective of the purpose of the enterprise, the personnel composing it, on any constitutional, political or social theory underlying its creation. While admitting that problems of human relations exist in the organization, he still insists that "individuals are raw materials of organization." The idea that organization should be built up around and adjusted to individual idiosyncracies, rather than that individuals should be adapted to the requirements of sound principle of organization, is as foolish as attempting to design an engine to accord with the whimsies of one's maiden aunt rather than with the laws of mechanical science."<sup>(2)</sup> James Mooney also attaches great importance to the structural principles of organization. In emphasizing the necessity of formal organization and the application of its principles, he notes that in the institutions that fail to function smoothly and harmoniously, "ten to one we must go to organization, rather than personnel, to find the real cause of the trouble."<sup>(1)</sup>

The most striking aspect of "theory of organization" is its rationalism.<sup>(2)</sup> A good example of this rationale is that jobs or positions are separate from the individuals who fill them. There was a tendency to regard man as one among many kinds of physical resources, equally amenable to scientific organization and direction. Manpower was regarded as an expendable commodity "motivated according to a management stereotype postulated on a paternalistic and authoritarian system of order-taking."<sup>(3)</sup> Since this organization theory focused on the work to be done, it assumes that people should adapt themselves to organization need and that those who are unable to meet job demands are to be discarded. In sum, Pfiffner asserts, this traditional organization ideology "was almost exclusively task centered, to the exclusion of the idea of the worker as an individual."<sup>(4)</sup> Under the influence of this orthodox organization thought, personnel

(1) L. Urwick, "The Function of Administration." Chapter V in Luther Gulick and L. Urwick, (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, (New York: 1937), p. 122.

(2) L. Urwick, *op. cit.*, p. 85. See also L. Urwick, *The Elements of Administration*, Harper and Brothers Publishers, (New York: 1943) Chapter IV.

●The author is currently a senior staff member of the Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. He is also the assistant to the Secretary of the Deputy Rector for Administrative affair.

(3) James D. Mooney, "The Principles of Organization," a chapter in Urwick and Gulick, (eds.), *op. cit.*, p. 92 and p. 96. See also James Mooney, *The Principle of Organization*, Harper and Brothers, (New York: 1947).

(4) Dwight Waldo, *The Administrative State*, The Ronald Press Company, (New York: 1948), p. 173.

(5) John M. Pfiffner, *Public Administration*, The Ronald Press Company, (New York: 1953), Third Edition, p. 148 also his Fourth Edition, 1960. Chapter 11.

(6) Pfiffner, Fourth Ed., *op. cit.*, p. 221. See also Felix Nigro, *op. cit.*, pp. 30-31., and Douglass V. Brown and Charles A. Myers, "The Changing Industrial Relations Philosophy of American Management." *Proceeding of the Ninth Annual Meeting*. Industrial Relations Research Association, 1956, pp. 84-99.

administration is negative, confining itself to such basic activities as examining, classification of positions, and pay. "These techniques," Pfiffner concludes, "have all been job-centered rather than people-centered, including examining which has been interested only in the degree to which an individual possesses the skill requirements at the time of examination."(5)

The traditional organization theory which is sometimes referred to as the "machine model" because it views workers as "automaton" has for the past two decades been subjected to extensive criticism by a new generation of organization theorists. This break down of the scientific management structure can be dated conveniently by the publication in 1938 of Mr. Chester I. Barnard's books entitled "Functions of the Executive." Barnard's work helped supply a new frame of reference for the dissenters from the dominant theory of the scientific management concepts about public administration. In the words of Wallace S' Sayre, "into that world of organization charts, of strictly technological organization of work, of an unrelieved hierarchy, and of authority as command, Mr. Barnard introduced a set of concepts which have helped to undermine the edifice of the traditional 'scientific manager'."(1) Barnard's influence has been marked among those who were impatient with the orthodox theories of organization. Thus Roethlisberger wrote in 1941: "Among recent influence on my thinking, Mr. Chester I. Barnard's statements on the functions of the executive have first place."(2) Or as Herbert Simon wrote in 1947, "to Mr. Barnard I owe, a special debt, first, for his own book, the Functions of the Executive, which has been a major influence upon my thinking about administration."(3)

The new approach advocates a proper blending and integration of both structural and human elements as a means to build an effective organization. As we have seen, early organization theory assumes that man is made for the organization and as a result he is expected to make all the adjustments to work situation. The new theory seeks an equilibrium between organization demands and individual self-realization. Both Barnard and Simon maintain that the survival and the growth of the organization depend on how well this equilibrium is reached.(4) It therefore becomes the duty of personnel administration "to work toward building a more positive environment which will integrate the needs of the individuals with those of the organization."(5)

The new organization theory recognizes that employees are individuals who are members of a group and views the organization as social process or a social institution. The proponents of this new theory hold that work in the organization is done by people who are human beings first and workers second. In his book, *Organization and Management*, Barnard maintains that individual employee is a human being, who spends only a part of his time in the organization. For sixteen to twenty years perhaps, his background was entirely outside the organization. "His whole state of mind is a reflection of his past, biologically and socially, of his present physiology and of his environment outside the working hours. His reaction to what his employer says or proposes, to his working conditions, to his employer's attitudes, purposes, and interests, is reflected sometimes to a controlling degree, by these conditions entirely outside the scope of his employer's authority or influence. All that the employer can do is to adjust his treatment of the individual employee to the state of mind and the condition of the man as he is."(1) The reason given by Barnard for laying much emphasis upon individual is that "in the world that increasingly stresses organization,

(7) Ibid., 22.

(8) Wallace, S. Sayre, "Organization as Social Process." *Public Administration Review*, Vol. IX, 1949.

(9) F.J. Roethlisberger, *Management and Morale*, Harvard University Press, (Cambridge: 1941) p. viii.

(10) Herbert Simon, *Administrative Behavior*. The Macmillan Company, (New York: 1957), Second Edition, p. XI viii.

(11). Chester I. Barnard, *Functions of the Executive*, Harvard University Press, (Cambridge: 1938), pp. 5-6 and pp. 56-59 and Chapter XI and XVI. See also Simon, *op. cit.*, Chapter VI and pp. 16-18.

(12) John M. Pfiffner. *op. cit.*, pp. 223-226.



schemes, policies, mass methods, it is good and practical to have persistently in mind that the key to dynamic effort in all organization is the individual and his willingness to develop in it.”(2)

To achieve the “organizational equilibrium, the people-centered phase of the personnel program must be developed.” Again, to borrow Barnard’s remark: “the capacity, development, and state of mind of employee as individuals must be the focal point of all policy and practice to personnel.”(3) First, there must be an improvement in supervisory practices. As Pfiffner notes, a new style of individual-centered guidance will have to replace the traditional “driving,” command-centered approach. A supervisor must be able to size up his subordinates, both as to what each is currently able to do and as to capacities which each might develop. He must know each worker as individual and directs his efforts toward increasing employee motivation. The fact that supervisors must recognize that people are different and that they will have to be treated as such does not mean that they have to turn their backs on productive efficiency. They are more likely to get it the indirect route of knowing and respecting their subordinates as people “Only by such understanding can a leader help his followers to function in ways that are humanly effective because they allow some room for individual difference and self-realization.”(4)

Other human aspects of personnel administration include training and counselling. The purpose of in-service training is to develop and maintain at the highest level possible both the efficiency and the morale of the employees. To be effective, emphasis must be placed on analyzing the needs of each employee and on developing a training program for him as an important human value in the total organization.(1) Counseling is both “a means of giving psychological support to a personality and a method of getting employee to understand the cause of any dissatisfaction they may have and to do something about it themselves whenever that is practicable.”(2) It should also be noted that the underlying concepts of some of the traditional personnel techniques have been changed. A placement program, for instance, is now based on the diagnostic approach which attempts to place people in jobs which most closely suit their social and vocational aptitudes. In the past, the evaluation of employees tended to minimize the human factor. As noted by Pfiffner, “the evaluation of an employee is now a clinical procedure taking place between employee and his supervisor, in which the latter tries to help the employee improve himself rather than conduct a punitive interview.”(3)

From the foregoing discussion, it can be seen that during the past three decades the personnel administration has evolved from the emphasis on examining, classification of positions and pay to a general management awareness of the importance of the human factor in organizational performance. Today, labor is no longer regarded as an expendable commodity. The new theory of organization views employees as human beings who are different and therefore should not be treated according to the stereotyped pattern. This new conception of the nature of man and his place in the administrative operation has brought into the realm of personnel administration such people-centered techniques as training, counseling, and other programs which aim at fostering a satisfying social environment, cultivating a feeling of belonging and developing two-way communication. It has been pointed out earlier that to build an effective organization, there must be a proper blending and integration of both structural and human elements. “In no field of endeavor is such synthesis more appropriate than in personnel administration.”(4)

(13) Chester I. Barnard, *Organization and Management*, Harvard University Press, (Cambridge: 1948), p. 7.

(14) *Ibid.*, p. 8.

(15) *Ibid.*, p. 6.

(16) Paul Pigors and Charles Myers, *op. cit.*, p. 117. See also F.J. Roethlisberger, “Understanding: A Prerequisite of Leadership,” *Business and Modern Society*, Harvard University Press, (Cambridge: 1938).

(17) Felix Nigro, *op. cit.*, p. 35.

(18) O. Glenn Stahl, *op. cit.*, p. 263.

(19) John M. Pfiffner, *op. cit.*, p. 225.

(20) Felix Nigro, *op. cit.*, p. 35. See also Morton Grodzins, “Public Administration and the Science of Human Relations,” *Public Administration Review*, Vol. XI. No. 2 (spring, 1951), pp. 88-102.

## ย่อท่ายเรื่อง

เรื่อง : อิทธิพลของทฤษฎีการบริหารปัจจุบันที่มีต่อการบริหารงานบุคคล

ผู้เขียน : ดร.เกษม สุวรรณกุล

เนื้อเรื่อง : ผู้เขียนได้เริ่มบทบาทโดยเปรียบเทียบทฤษฎีการบริหารในอดีตกับทฤษฎีการบริหารปัจจุบัน เพื่อให้ง่ายแก่การเข้าใจถึงความแตกต่างของอิทธิพลของทฤษฎีการบริหารที่มีค่าต่อการบริหารงานบุคคล ในอดีตถือว่าในการจัดองค์การทุกชนิดมีหลักสากลที่จะยึดถือโดยไม่ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่าง ๆ เช่น การเมือง สังคม จุดประสงค์ขององค์การและบุคคลที่จะมาปฏิบัติงาน ผู้สนับสนุนความคิดเช่นนี้เห็นว่าการจัดโครงสร้างขององค์การต้องแยกออกจากเรื่องอื่นและถือเป็นเรื่องทางเทคนิค ตามทฤษฎีนี้ถือว่าบุคคลที่จะมาทำงานในองค์การ เป็นเพียงวัตถุดิบชนิดหนึ่งขององค์การ เช่นเดียวกับวัตถุดิบอื่น ๆ ในการก่อสร้างอาคาร และไม่มีบทบาทของตนเอง เป็นแต่เพียงรับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา และต้องปรับตนเองให้เข้ากับสภาพแวดล้อมขององค์การ พวกนี้เห็นว่าการที่องค์การหนึ่งองค์การใดดำเนินงานไม่มีสมรรถภาพจะต้องมีข้อผิดในเรื่องโครงสร้างขององค์การมากกว่าผิดที่บุคคลที่ปฏิบัติงาน เมื่อทฤษฎีนี้มุ่งพิจารณาแต่เรื่องโครงสร้างเช่นนี้ จึงถือว่าบุคคลจะต้องปรับตัวให้เข้ากับองค์การ และผู้ที่ไม่สามารถทำได้ก็ควรที่จะถูกปลดออกไป จากทฤษฎีนี้เห็นแต่งานไม่สนใจบุคคล อิทธิพลของทฤษฎีขององค์การเช่นนี้ทำให้การบริหารบุคคลเป็น negative และจำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องการจัดตำแหน่ง (position classification) และการจ่ายเงินเดือน และแม้แต่การสอบก็มุ่งสอบแต่ความสามารถของบุคคลที่จะทำงานในตำแหน่งที่ว่าง ไม่สนใจถึงความสามารถของเขาในตำแหน่งที่สูงขึ้นไปในอนาคต การบริหารงานบุคคลเช่นนี้เรียกว่า task-centered

ในระยะ 20 กว่าปีที่แล้วมาได้มีผู้ตำหนิตฤษฎีดังกล่าวมากและมีทฤษฎีใหม่มาแทน ทฤษฎีใหม่ถือว่าองค์การที่มีสมรรถภาพจะต้องให้ความสนใจ ทั้งในเรื่องโครงสร้างขององค์การและเรื่องของบุคคลที่ปฏิบัติงาน ทฤษฎีนี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของการบริหารงานบุคคลที่จะพยายามให้ทั้งเรื่องโครงสร้างและเรื่องบุคคลไปด้วยกันได้ ทฤษฎีนี้สนใจในเรื่องบุคคลถือว่าองค์การเป็นสถาบันทางสังคม ผู้สนับสนุนทฤษฎีนี้เห็นว่าผู้ปฏิบัติงานในองค์การเป็นคน (human being) อันดับแรกและเป็นคนงาน (workers) ในอันดับสอง เมื่อเป็นเช่นนี้จะต้องมีการสนใจบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นคน ๆ ไป และถือว่าสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ภายนอกขององค์การ เป็นเรื่องทางบ้านมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของบุคคล การบริหารจำเป็นต้องเป็น people-centered หรือ individual centered เมื่อเป็นเช่นนี้งานทางการบริหารบุคคลจึงต้องประกอบด้วย การปรับปรุงวิธีการควบคุมงาน (supervisory practices) โดยถือว่าการแนะนำสั่งสอนมีความสำคัญกว่าการออกคำสั่งบังคับ หัวหน้าจะต้องสนใจลูกน้องและพยายามชักจูงลูกน้องเมื่อเป็นเช่นนี้เชื่อว่าผลและสมรรถภาพของการปฏิบัติงานจะสูงขึ้น งานอีกอย่างหนึ่งของการบริหารบุคคลตามทฤษฎีใหม่คือเรื่องการอบรมและการรับปรึกษา (training and counseling) การอบรมก็ต้องคำนึงถึงความต้องการของบุคคลด้วย การให้คำปรึกษาก็เพื่อเป็นการให้ความสนับสนุนทางจิตใจแก่บุคคล และชี้ให้เห็นถึงเหตุของความไม่สบายใจต่าง ๆ และพยายามชี้ให้เห็นทางที่จะแก้ปัญหาต่าง ๆ ด้วยตนเอง ตามทฤษฎีนี้แม้แต่การบรรจุบุคคลก็ต้องคำนึงถึงบุคคล เช่น บรรจุบุคคลตามความถนัดทางอาชีพของบุคคลนั้น ซึ่งผิดกับทฤษฎีเก่าที่คำนึงถึงงานเป็นใหญ่



## การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒิ\*

ดร. เกษม สุวรรณกุล

ท่านนายกเทศมนตรีและท่านปลัดเทศบาลที่เคารพ ผมรู้สึกเป็นเกียรติอย่างยิ่งที่ได้มีส่วนร่วมในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลฯในวันนี้ ทั้งนี้เพราะผมถือว่าระบบเทศบาล ซึ่งมีท่านนายกเทศมนตรีและท่านปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบอยู่ เป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตย ผมในฐานะที่เป็นนักศึกษารัฐศาสตร์ มีความภูมิใจอยู่เสมอที่ประเทศไทยได้มีระบบเทศบาลมาเป็นเวลานานแล้ว แต่มีเหตุการณ์บางประการที่ทำให้การดำเนินงานของเทศบาลในฐานะที่เป็นรากฐานของประชาธิปไตยนี้ ต้องสะดุดหยุดลงบ้างในระยะเวลาที่ผ่านมา ถ้าหากระบบเทศบาลได้เจริญรุ่งเรืองสมดังที่ได้ตั้งใจไว้ตั้งแต่แรกตั้ง บัดนี้ประเทศไทยคงพร้อมที่จะเป็นประชาธิปไตยยิ่งกว่าปัจจุบันเป็นแน่ แต่เรื่องความเจริญและจุดประสงค์ของระบบเทศบาลนี้ มิได้เป็นเรื่องที่ผมจะมาบรรยายในวันนี้ ผมจึงจะไม่กล่าวต่อไป

ทางสันนิบาตเทศบาลได้เชิญให้ผมมาบรรยายในหัวข้อเรื่อง “การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒิ” ความจริงถ้าหากไม่นับประเทศจีน การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณวุฒินี้ ได้เริ่มขึ้นในประเทศอังกฤษมากกว่า 100 ปีแล้ว ในปัจจุบันการบริหารงานบุคคลตามระบบนี้ ได้ก้าวหน้าไปเป็นอันมากจนกระทั่งจะทำให้การเรียกการบริหารงานบุคคลเพียงระบบคุณวุฒิ หรือ (Merit System) เท่านั้นดูจะทำให้ล้าสมัยเสียแล้ว เพื่อให้ท่านทั้งหลายได้มีความเข้าใจถึงความคิดและหลักปฏิบัติของการบริหารงานบุคคลที่ดีในสมัยปัจจุบัน ผมเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องเล่าถึงวิวัฒนาการการบริหารงานบุคคลในประเทศอังกฤษและอเมริกา จากระยะที่ใช้ระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) จนกระทั่งมาใช้ระบบคุณวุฒิ และจากเวลานั้นจนถึงปัจจุบัน ได้มีความก้าวหน้าในเรื่องความคิดและการปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลไปมากเพียงใด เหตุที่ผมเลือกประเทศอังกฤษและประเทศอเมริกา ก็เพราะว่าสองประเทศนี้เป็นแม่บทของระบบการบริหารงานบุคคลทั่วโลกที่ได้นำระบบคุณวุฒิมาใช้ และที่มีความจำเป็นต้องอ้างถึงประเทศทั้งสองก่อน ก็เพื่อที่จะนำมาชี้ให้เห็นวิวัฒนาการของการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย เพื่อจะให้ท่านทั้งหลายได้ทราบว่า ในปัจจุบันนี้ประเทศเรายังล้าหลังเพียงใดในเรื่องความคิดและหลักปฏิบัติการบริหารงานบุคคล แต่เพื่อไม่ให้เป็นการเปลืองเวลาในส่วนที่เกี่ยวข้องประวัตินั้น ผมจะกล่าวโดยย่อที่สุด นอกจากนี้แล้วผมจะชี้ให้เห็นถึงวิวัฒนาการทางความคิดในเรื่องการบริหารบางประการ ซึ่งเป็นเหตุที่นำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงในความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หลังจากนั้นแล้วผมจะพยายามชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของระบบการบริหารงานบุคคลของไทย และอาจจะมีข้อเสนอแนะตามสมควร ถ้าหากมีเวลาเหลือผมยินดีจะให้ท่านทั้งหลายได้ซักถามปัญหาต่าง ๆ

ก่อนปี ค.ศ. 1855 หรือประมาณ 115 ปีมาแล้ว ในประเทศอังกฤษพวกชนชั้นสูงซึ่งรับผิดชอบในการบริหารประเทศ ถือเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของตนที่จะตั้งญาติ มิตร ให้เข้าดำรงตำแหน่งราชการ

\* คำบรรยายในการประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลฯ ครั้งที่ 11/2513 ที่อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา วันที่

โดยไม่ได้กำหนดคุณสมบัติหรือคุณวุฒิแต่อย่างใดเลยในระยะนั้นปรากฏว่ามีการตั้งตำแหน่งขึ้นเพื่อให้ญาติมิตร ของตนมีงานทำอยู่เสมอ ๆ จนกระทั่งปรากฏว่ามีคนล้นงานเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างมาก นอกจากนั้นผู้ที่ได้รับการบรรจุเป็นจำนวนมาก เป็นผู้ที่ไม่มีความสามารถในการปฏิบัติราชการแม้แต่น้อย มีบางรายไม่สามารถอ่านออกเขียนได้ หรือนับได้เพียง 1-10 เมื่อรัฐบาลต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเป็นอันมากและสมรรถภาพในการทำงานต่ำ *รัฐบาลอังกฤษ* ในสมัยนั้นจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน และหาทางแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อปี ค.ศ. 1853 คณะกรรมการนี้ได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่อง ๆ และเสนอแนะมีหลักสำคัญดังนี้คือ

1. ให้ใช้การสอบวัดความสามารถของบุคคล เพื่อเข้ารับราชการ โดยตั้งคณะกรรมการพลเรือนขึ้นทำการสอบ

2. ให้รับบุคคลแต่อายุยังเยาว์วัย โดยกำหนดอายุให้ตรงกับผู้ที่สำเร็จการศึกษาในชั้นมัธยมและชั้นมหาวิทยาลัย โดยกำหนดว่า พวกที่จบชั้นมัธยมให้ทำงานในระดับต่ำ ส่วนผู้สำเร็จจากมหาวิทยาลัยนั้นให้ทำงานในระดับบริหาร และการสอบใช้ความรู้ที่ได้จากการศึกษาในโรงเรียนหรือในมหาวิทยาลัยเป็นหลัก การที่ให้รับบุคคลแต่อายุน้อยก็โดยหวังว่าจะให้ผู้เข้ารับราชการถือราชการเป็นอาชีพได้ และจะมีการบรรจุในตำแหน่งต่ำ ๆ ก่อน เมื่อเวลาผ่านไปมีความชำนาญมากขึ้นก็จะรับตำแหน่งสูงขึ้นตามความสามารถ

3. การเลื่อนขั้นนั้นให้ทำโดยใช้ความสามารถ

ข้อเสนอของคณะกรรมการที่กล่าวข้างต้นนี้ ในปัจจุบันดูจะไม่เป็นของประหลาดแต่อย่างใด แต่ในขณะที่มีการเสนอความเห็นของคณะกรรมการนั้น พวกชนชั้นสูงและขุนนางในอังกฤษไม่ให้ความสนับสนุนเลย ชำรายยังดูหมิ่นและหัวเราะเยาะข้อเสนอเป็นอันมาก ข้อเสนอดังกล่าวนั้นจึงได้นำมาปฏิบัติเพียงเล็กน้อยในระยะต่อมา และได้รับการปฏิบัติอย่างเต็มที่เมื่อ 100 ปีมานี้เองคือในปี ค.ศ. 1870

ส่วนในสหรัฐอเมริกา นั้นระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) ยิ่งรุนแรงกว่าในอังกฤษ เพราะใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือในทางการเมือง ที่ทำให้ระบบอุปถัมภ์ชั่วร้ายหนักขึ้นก็เพราะเหตุว่า ในสหรัฐอเมริกา ยังมีระบบที่เรียกว่า การหมุนเวียนเข้ารับตำแหน่ง (rotation in office) กล่าวคือ ข้าราชการทุกคนจะเป็นที่ได้รับแต่งตั้งจากนักการเมือง โดยเฉพาะจากประธานาธิบดี ประธานาธิบดีจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี เมื่อต้องพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ข้าราชการทุกคนจะต้องออกจากตำแหน่งด้วย แล้วประธานาธิบดีคนใหม่จะตั้งพวกของตนเข้ารับตำแหน่งต่อไปดังนี้ทุก 4 ปี ในขณะนั้นหลักการในการบริหารของสหรัฐอเมริกา มีว่าการปฏิบัติราชการเป็นของง่าย บุคคลซึ่งมีสามัญสำนึกย่อมจะทำได้ และจะเป็นผลดีกับการงานมากในการที่จะให้บุคคลอยู่ในตำแหน่งชั่วระยะเวลาสั้น แต่อาจจะเพิ่มเติมได้ว่า ที่เป็นเช่นนั้นเพราะเป็นความเชื่อในระบอบประชาธิปไตยของเขาที่ว่า เมื่อประธานาธิบดีได้รับแต่งตั้งจากประชาชน ประธานาธิบดีจึงได้รับสิทธิจากประชาชนที่จะแต่งตั้งข้าราชการอีกต่อหนึ่ง

การที่ให้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการแต่งตั้งข้าราชการโดยถือเหตุผลทางการเมืองนี้ คงจะเป็นประโยชน์กับการหาเสียงเลือกตั้งเป็นอย่างมาก แต่ในระยะต่อมาปรากฏว่าสร้างความรำคาญให้แก่ประธานาธิบดีเอง เพราะเหตุว่าหลังการเลือกตั้งทุกครั้งจะปรากฏว่ามีผู้คนจำนวนมากหลั่งไหลเข้ามาในนครวอชิงตัน เพื่อขอเข้าพบประธานาธิบดีและขอร้องงานทำ บางครั้งเข้าไปแออัดในทำเนียบขาวจนถึงกับไม่ยอมให้ประธานาธิบดีเดินผ่านไป จนกว่าจะให้คำสัญญาว่าจะให้ตำแหน่งราชการ อย่างไรก็ตามภายหลังสงครามกลางเมืองและการปฏิบัติอุตสาหกรรมได้เข้ามาสู่สหรัฐอเมริกา เป็นเหตุให้ประเทศต้องเผชิญกับปัญหาทางสังคม ทางเศรษฐกิจ



และทางเทคโนโลยีมากขึ้น ความเชื่อที่ว่างานของราชการเป็นงานง่ายนั้นเป็นของที่ทันสมัยเสียแล้ว เพราะเหตุว่าราชการจะต้องเข้าไปควบคุมดูแลปัญหาสังคมและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและเพิ่มความรู้ทางเทคโนโลยีในการทำงาน งานจำนวนมากจึงต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ ซึ่งไม่ว่าจะหาได้โดยเหตุผลทางการเมือง จึงได้มีกลุ่มคณะบุคคลตั้งขบวนการเพื่อต่อสู้หาทางปรับปรุงการบริหารงานบุคคลใหม่ แต่รัฐสภาที่ยังไม่ดำเนินงานจนกระทั่งประธานาธิบดีท่านหนึ่งถูกลอบสังหารโดยผู้ที่ผิดหวังในการของงาน การลอบสังหารประธานาธิบดีนี้เป็นจุดเริ่มแรกให้มีการพิจารณาเปลี่ยนแปลงในรัฐสภา ซึ่งได้ก่อกฎหมายขำราชการพลเรือน เมื่อปี ค.ศ. 1883 จุดประสงค์ของกฎหมายนี้มีเพื่อจะกีดกันการเมืองไม่ให้เข้ามาแทรกแซงในการแต่งตั้งข้าราชการ โดยคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้น 3 ท่าน มาจากพรรคการเมืองต่างกัน มีหน้าที่ทำการสอบบุคคลเข้ารับราชการ นับเป็นการเริ่มต้นระบบคุณธรรมหรือคุณวุฒิขึ้นในสหรัฐอเมริกา แต่ความเหลวแหลกของการรับราชการเพราะมีการเมืองเข้ามาแทรกแซงมาเป็นระยะเวลาว่าถึงศตวรรษ เป็นเหตุให้ประชาชนเกลียดชังการเข้ารับราชการ ผู้ที่มีความสามารถจึงหางานในองค์กรเอกชน เกียรติของการรับราชการจึงไม่มี แม้ในขณะนี้เกียรติของงานอยู่กับองค์กรเอกชนผู้ที่จบจากมหาวิทยาลัยและมีความสามารถจะไม่เลือกรับราชการเป็นอันดับแรก

ระบบข้าราชการของสหรัฐอเมริกาที่นำมาใช้ใหม่นี้ ถึงแม้จะเป็นระบบคุณธรรมหรือระบบคุณวุฒิก็ตาม มีความแตกต่างในหลักการจากระบบของอังกฤษอยู่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐอเมริกาไม่ให้ความสำคัญกับความรู้ที่ได้จากสถานศึกษา แต่ให้ความสำคัญกับประสบการณ์หรือความสามารถในการปฏิบัติงานในการเข้ารับราชการก็ให้ความสำคัญกับประสบการณ์ และถึงแม้มีการสอบข้อสอบก็มิได้มีความสัมพันธ์กับความรู้ที่ได้จากสถานศึกษา แต่จะวัดความสามารถที่จะเข้าปฏิบัติงานได้ทันทีหรือไม่ นอกจากนั้นมิได้กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้สมัครไว้ และอาจจะบรรจุในตำแหน่งใดก็ได้ ซึ่งอาจจะเป็นตำแหน่งที่สูง ในประเทศอังกฤษนั้นตั้งที่ได้กล่าวแล้วรับบุคคลอายุยังน้อย ซึ่งเพิ่งจบจากการศึกษาเข้าบรรจุในตำแหน่งต่าง ๆ เพื่อให้ถือราชการเป็นอาชีพได้ ตำแหน่งสูง ๆ นั้นเลื่อนขึ้นจากผู้เข้ารับราชการแล้ว อีกประการหนึ่งในประเทศอังกฤษการสอบไม่ทดสอบความสามารถในการปฏิบัติงานได้ทันทีของบุคคล แต่ทดสอบความสามารถในตัวบุคคลว่ามีความคิดอ่านที่จะไปเผชิญปัญหาและตัดสินใจในการรับราชการได้หรือไม่ ความรู้ที่ได้จากสถานศึกษาถือเป็นรากฐานในการที่จะไปเผชิญปัญหาและตัดสินใจ ประสบการณ์เป็นสิ่งที่จะได้เมื่อปฏิบัติงานแล้ว นอกจากนั้นในอังกฤษยังแบ่งผู้ที่เข้ารับราชการเป็น 2 ฝ่าย คือ ผู้ที่เข้ารับตำแหน่งบริหารรับจากผู้จบจากมหาวิทยาลัย ตำแหน่งต่ำลงมารับจากผู้จบจากโรงเรียนสามัญและโรงเรียนอาชีวศึกษา การแบ่งเช่นนี้ในสหรัฐอเมริกาก็ว่าไม่เป็นประชาธิปไตย จึงมิได้ยอมรับเข้าไปใช้ในระบบของตน ความคิดหรือวิธีปฏิบัติของสองประเทศนี้ ก็เป็นแม่บทที่ประเทศอื่น ๆ ทั่วไปพิจารณาในการจัดระเบียบข้าราชการของตน รวมทั้งประเทศไทยด้วย

ส่วนในประเทศไทยนั้นได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเมื่อ พ.ศ. 2471 ถึงแม้ว่าการประกาศใช้กฎหมายนี้จะมีหลังในประเทศสองประเทศที่กล่าวแล้วมาก แต่ก็ต้องนับว่าเป็นความก้าวหน้าในการบริหารอย่างมากในระบุนั้น ฟังสังเกตุว่าการประกาศใช้ พ.ร.บ. นี้มีขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช นับเป็นการมองการณ์ไกลของพระมหากษัตริย์ไทยอย่างหนึ่ง เหตุผลที่ประเทศไทยมิได้มีการใช้ระบบคุณธรรมหรือระบบคุณวุฒิก่อนหน้านี้นี้ก็เพราะเหตุว่า ระบูก่อนหน้านั้นถ้าหากจะให้มีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการก็คงจะไม่มีผู้มาให้เลือก เพราะผู้ที่มีความสามารถในทางวิชาการที่จะเข้ารับราชการนั้นมีน้อย การรับราชการจึงต้องอาศัยจากพระบรมวงศานุวงศ์ซึ่งเป็นผู้มีความรอบรู้ หรือจากผู้ที่เข้ามาฝึกงานจากข้าราชการผู้ใหญ่และฝากฝังเข้ารับราชการเมื่อพอจะทำงานได้ ทั้งนี้เพราะการศึกษาในระดับสูงในระบุนั้นไม่มี ก็เป็นเพราะพระ-

ปรีชาสามารถของพระมหากษัตริย์ไทย โดยเฉพาะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตั้งโรงเรียนมหาวิทยาลัยส่งคนไปศึกษาต่อ ณ ต่างประเทศ เป็นเหตุให้มีผู้มีความรู้มากขึ้น สามารถที่จะให้ทำการคัดเลือกได้ ในการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน 2471 นั้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการเสนอความเห็น เช่น สมเด็จพระเจ้าพี่ยาเธอเจ้าฟ้ากรมพระนครสวรรค์พินิจ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาดำรงราชานุภาพ และกรรมการร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ตลอดจนผู้ที่ปรึกษาในสมัยนั้น ได้ศึกษาการบริหารงานบุคคลที่เป็นอยู่ในต่างประเทศ และได้แนะนำระบบที่เห็นสมควรมาใช้ หลักสำคัญของระบบที่นำมาออกเป็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มีสาระสำคัญคล้ายกับประเทศอังกฤษไม่น้อย คือได้นำระบบคุณธรรมหรือระบบคุณวุฒิมาใช้ โดยให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ และจัดให้มีคณะกรรมการซึ่งในสมัยนั้นเรียกว่ากรรมการรักษาพระราชบัญญัติ หรือ ก.ร.พ. เป็นผู้ดำเนินการสอบ และมีความประสงค์ที่จะให้การรับราชการถือเป็นอาชีพของผู้ที่ยังเยาว์วัยได้ โดยจะเห็นได้ในคำอารัมภบทในพระราชบัญญัติที่กล่าวว่า “โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาผลประโยชน์ในทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์เนื่องจากความสะอาดพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิถีและอุบายของราชการ กับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยการ” ต่อมาภายหลังได้มีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนขึ้นมาใช้ใหม่หลายฉบับ ฉบับปัจจุบันเป็นฉบับ พ.ศ. 2495 และแก้ไขเพิ่มเติมในระยะต่อมา หลักการของพระราชบัญญัติในปัจจุบันก็เหมือนกับหลักการของระบบคุณวุฒิในระยะแรก คือให้มีการคัดเลือกข้าราชการโดยการสอบแข่งขัน ทั้งนี้เพราะต้องถือหลักความสามารถเป็นเกณฑ์ และมีต้องการให้การเข้ารับราชการมีการเมืองเข้ามาแทรกแซง และให้มีความเสมอภาคกันทุกคนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดมีโอกาสเข้าสอบแข่งขันกับให้มีความมั่นคงในตำแหน่งโดยการออกจากราชการต้องเป็นไปในทางที่หมายกำหนดไว้ เพื่อรักษาหลักการดังกล่าวก็ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนขึ้นในสมัยนี้เรียกย่อ ก.พ. แต่ในพระราชบัญญัติฉบับหลังมีผิดแปลกไป โดยที่ให้มี อ.ก.พ. กระทรวง, อ.ก.พ. กรม, อ.ก.พ. จังหวัดชั้น ก.พ. นั้นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรองนายกรัฐมนตรีเป็นรองประธาน มีกรรมการอื่น 5 ถึง 7 คน ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้อยู่ในตำแหน่ง 2 ปี ส่วน อ.ก.พ. ต่าง ๆ สมาชิกเป็นไปโดยตำแหน่งทั้งหมด เช่น อ.ก.พ. กระทรวง ต้องมีรัฐมนตรีเป็นประธาน มีปลัดกระทรวง อธิบดีในกระทรวงเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง อ.ก.พ. กรมมีอธิบดีเป็นประธาน มีหัวหน้ากองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง อ.ก.พ. จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน มีหัวหน้าส่วนราชการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เป็นต้น อ.ก.พ. เหล่านี้มีหน้าที่ช่วย ก.พ. ในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะในการจัดสอบและบรรจุข้าราชการในกรมหรือจังหวัดนั้น ๆ

ส่วน ในเทศบาลตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506 และฉบับที่แก้ไขต่อมาแทบจะกล่าวได้ว่าลอกมาจากระเบียบข้าราชการพลเรือนทั้งสิ้น คือหลักการในระบบคุณวุฒิก็มีเหมือนกัน โดยจัดให้มีการสอบเพื่อคัดเลือกผู้มีความสามารถให้โอกาสโดยเสมอภาคต่อผู้ที่มีคุณสมบัติ มีหลักเกณฑ์ในเรื่องการออกจากตำแหน่ง และให้มีคณะกรรมการเพื่อรักษาหลักเกณฑ์เหล่านั้น คือจัดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลที่เรียกว่า ก.ท. มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีช่วยว่าการปลัดกระทรวง อธิบดีกรมต่าง ๆ ในกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่นเป็นกรรมการ และเลขานุการ มีหน้าที่ตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกา จัดให้มี อ.ก.ท. จังหวัด, อ.ก.ท. เทศบาลซึ่งมีกรรมการโดยตำแหน่งทั้งสิ้น รายละเอียดของเรื่องนี้ท่านทั้งหลายย่อมทราบดีแล้ว

ก่อนที่จะย้อนกลับมาถึงข้อดี ข้อเสีย ของระบบคุณวุฒิที่เป็นอยู่ในประเทศไทย และข้อเสนอของผู้บรรยายในการปรับปรุงระบบคุณวุฒิของเรา โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับเทศบาล ขอย้อนกล่าวถึงความเปลี่ยนแปลงในความคิดและหลักปฏิบัติของระบบคุณวุฒิที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อจะเป็นแนวทางว่าเราอาจจะนำสิ่งดีที่ต่างประเทศมาใช้ มาปรับเข้ากับระบบของเราได้เพียงใด

สิ่งที่ต้องสังเกตก็คือ การนำระบบคุณวุฒิมาใช้ในประเทศอังกฤษในปี 1855 หรือในสหรัฐอเมริกาในปี 1883 ก็ตาม เป็นการนำวิธีการบริหารงานบุคคลใหม่เข้ามาใช้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขหรือจัดความชั่วร้ายของระบบที่เป็นอยู่ก่อนหน้านั้น ความชั่วร้ายที่กล่าวนี้ดังที่ท่านได้ทราบแล้วก็คือ การที่รัฐนำบุคคลที่ไม่มีความสามารถเข้ามารับราชการ เป็นเหตุให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างไม่มีสมรรถภาพ และรัฐต้องเสียเงินมากมายเพื่อเป็นเงินเดือนและบำนาญของบุคคลที่หย่อนความสามารถและจำนวนเกินความจำเป็น หรือการรับบุคคลเข้ามารับราชการเพราะเหตุผลการเมือง ซึ่งก็เป็นเหตุของการหย่อนสมรรถภาพ และการนำการเมืองเข้ามาแทรกแซงในการบริหารงานประจำ เป็นเหตุให้การรับราชการไม่มีเกียรติ เป็นที่ดูถูกของประชาชน เช่นในสหรัฐอเมริกา เพื่อที่จะจัดความชั่วร้ายดังกล่าวนี้ จึงได้นำระบบคุณธรรมหรือคุณวุฒิมาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ วิธีการขจัดความชั่วร้ายของระบบอุปถัมภ์ก็คือ จัดให้มีการสอบและให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดการสอบแข่งขัน โดยคิดว่าเมื่อจัดระบบให้มีการสอบแข่งขันดังกล่าวแล้ว คนที่มีความสามารถโดยคณะกรรมการแล้วจะมีผู้เข้ามาสมัครเข้ารับราชการเองนั้น จึงไม่เป็นความจริง อย่างไรก็ตามความคิดในเรื่องการบริหารงานบุคคลในระยะนั้นหนักไปในทางป้องกัน (negative) คือ ถือว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ป้องกันระบบคุณธรรม โดยกีดกันบุคคลที่เคยเข้ามารับราชการได้เพราะเหตุผลส่วนตัว หรือเหตุผลทางการเมือง ดูคล้ายกับว่าคณะกรรมการมีหน้าที่คอยเฝ้าประตูกีดกันบุคคลเหล่านั้น การปฏิบัติในเรื่องนี้ในระยะนั้นก็เป็นการปฏิบัติเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนด เช่นในสหรัฐอเมริกาในการสรรหาบุคคลนั้นกฎหมายกำหนดให้มีการประกาศ วิธีการประกาศก็ทำเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนด คือข้อความในประกาศก็เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย หากที่บุคคลธรรมดาจะเข้าใจ ลักษณะของประกาศก็เป็นเพียงการอัดสำเนาธรรมดาไม่ได้มีส่วนที่จะจูงใจให้บุคคลสนใจแม้แต่น้อย การประกาศก็เพียงนำประกาศดังกล่าวขึ้นไปติดในตู้ประกาศ ณ ที่ทำการไปรษณีย์ปนไปกับประกาศของทางราชการอื่น ๆ เช่น ประกาศนำจับผู้ร้าย เป็นต้น ผู้ที่จะเข้าไปดูประกาศนั้นก็คือผู้ที่ต้องการไปติดต่อกันที่ไปรษณีย์และยังมีผู้ที่มาก่อนแน่นอนอยู่จึงหันเหไปดูประกาศเป็นการฆ่าเวลา และประกาศที่ผู้ไปดูเพื่อฆ่าเวลานี้สนใจก็คือประกาศนำจับผู้ร้าย เพราะเหตุว่ามีรูปผู้ร้ายอยู่ในประกาศด้วย ตัวพิมพ์และข้อความยังมีสิ่งที่น่าสนใจมากกว่าประกาศอื่น ๆ เพราะพิมพ์ตัวโต ข้อความอ่านเข้าใจง่าย เป็นต้น ในการใช้แบบประกาศและวิธีประกาศรับสมัครบุคคลดังกล่าวนี้ จะมีน้อยคนนักที่จะสนใจอยากทราบว่ามีงานราชการว่าง นอกจากบุคคลที่ตงงานจริง ๆ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการนำระบบคุณวุฒิมาใช้ในระยะแรกนี้ เป็นไปในทางป้องกันแต่อย่างเดียวคณะกรรมการมิได้สนใจว่าผู้ที่มาสมัครนั้นคือใคร เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถดีที่สุดที่จะหาได้ในตลาดแรงงานหรือไม่ คณะกรรมการพอใจอยู่เพียงว่าได้ประกาศตามกฎหมายแล้ว มีผู้มาสมัครบ้าง ผู้ที่สอบได้ก็คือผู้ที่ดีที่สุด ในจำนวนผู้ที่เข้าสอบถ้าหากการสอบนั้นเป็นการสอบที่สามารถวัดผลได้ มิได้หมายความว่าผู้ที่ดีที่สุดที่เราจะหาได้เพื่อราชการจะได้ใช้คนดี นอกจากนั้นเมื่อความคิดในการบริหารเป็นไปในทางป้องกัน โดยคณะกรรมการทำหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้รักษาประตูดังกล่าวแล้ว การบริหารงานบุคคลก็ทำอยู่ในวงจำกัด ส่วนใหญ่ของงานก็คือการประกาศและการจัดการสอบดังกล่าวแล้ว หน้าที่ของคณะกรรมการจะหมดเพียงส่งตัวบุคคลเข้ารับราชการตามความต้องการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ



การบริหารงานบุคคลมิได้เกี่ยวข้องกับบุคคลที่เข้ารับราชการแล้ว คือว่าบุคคลเหล่านั้นจะมีความสามารถปฏิบัติราชการได้เพียงใด จะปฏิบัติงานได้ดีขึ้นหรือไม่ จะมีจิตใจรักงานและปฏิบัติงานด้วยความเต็มใจหรือไม่ มิได้เป็นสิ่งที่ระบบป้องกันนี้สนใจ ในระยะแรกยังมีบุคคลที่ไม่สามารถทำงานเท่ากับธุรกิจหรืออุตสาหกรรมได้ อยู่บ้าง ดังนั้นราชการก็ยังสามารถดึงดูดคนเหล่านั้นให้มาสมัครรับราชการได้ แต่ต่อมาความต้องการในบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในองค์การเอกชนมีมากขึ้น ทำให้เป็นการยากลำบากแก่ราชการที่จะดึงดูดคนมารับราชการ จึงเกิดความรู้สึกในหมู่นักวิชาการและขบวนการปรับปรุงการบริหารทั่ว ๆ ไปในต่างประเทศที่ว่า การบริหารงานบุคคลจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดและท่าทีเสียใหม่และจะต้องมีการปรับปรุงในเรื่องการจัดองค์การเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลด้วย โดยจะต้องให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปทางส่งเสริม (positive) ซึ่งหมายความว่าในการสรรหาบุคคลนั้นราชการจะต้องหาทางดึงดูดบุคคลที่ดีที่สุดที่จะหาได้ในตลาดแรงงานมารับราชการ โดยจะต้องปรับปรุงวิธีการเสียใหม่ เช่น ในด้านการประกาศจะต้องใช้เทคนิคที่จะดึงดูดใจบุคคล จะต้องทราบแหล่งของผู้ที่มีคุณสมบัติตามที่ต้องการ และมีวิธีการที่จะส่งประกาศหรือวิธีการที่จะให้บุคคลในแหล่งเหล่านั้นได้ทราบถึงโอกาสที่จะรับราชการ เช่น มีการติดต่อกับมหาวิทยาลัยเป็นพิเศษ ติดต่อกับสมาคมอาชีพ เป็นต้น และลักษณะของประกาศ มีสีสัน ข้อความ ที่ชวนให้บุคคลอยากอ่าน ตลอดจนใช้เทคนิคอื่น ๆ โดยพยายามที่จะดึงความสนใจของบุคคล คือหาทางที่จะเข้าไปถึงบุคคลที่ต้องการมากกว่าจะรอให้บุคคลเหล่านั้น ชวนชมมาหาราชการเอง มิฉะนั้นก็จะได้แต่ผู้ที่หางานอื่นไม่ได้แล้วเท่านั้น ส่วนการสอบนั้นก็ได้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ให้สามารถวัดผลได้ดีที่สุด มิใช่แต่เพียงทำการสอบเพราะกฎหมายกำหนดให้สอบจะวัดผลได้หรือไม่คำหนึ่งถึง ทั้งนี้จะต้องใช้ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ใหม่ ๆ ทางจิตวิทยา มาช่วยในการออกข้อสอบเพื่อเลือกสรรบุคคล และเมื่อจัดการสอบเสร็จเรียบร้อยแล้วการบริหารงานบุคคลก็ได้หยุดอยู่แต่เพียงเมื่อรับบุคคลเข้าทำงานตามหน่วยราชการแล้ว การบริหารงานบุคคลที่เป็นไปทางส่งเสริมนี้ยังจะต้องมีงานต่อไป กล่าวคือจะต้องหาทางที่จะให้ผู้ที่เข้ารับราชการแล้วมีความรู้ความสามารถยิ่งขึ้น เพื่อที่จะปฏิบัติงานให้มีสมรรถภาพที่สุดและสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่และมีความรับผิดชอบในตำแหน่งที่สูงขึ้น นอกจากนั้นจะต้องหาวิธีจูงใจบุคคลบำรุงขวัญของบุคคล ให้มีการรักงานที่ทำ ปฏิบัติด้วยความเต็มใจให้ดีที่สุด งานสอนอย่างหลังนี้ ถือเป็นงานสำคัญของการบริหารงานบุคคล และการวัดความมีสมรรถภาพของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันก็ต้องวัดจากงานสองอย่างนี้ว่าทำได้สำเร็จเพียงใด

เมื่อความคิดและวิธีปฏิบัติในการบริหารงานบุคคลได้เปลี่ยนแปลงไปเช่นนี้จึงเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลตามความคิดส่งเสริมเช่นนี้ต้องอาศัยเทคนิค และผู้ที่มีความรู้ที่จะใช้เทคนิคใหม่ ๆ ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ในเรื่องการสรรหา การสอบ การอบรม การบำรุงขวัญและจูงใจ การบริหารงานบุคคลดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นสิ่งที่คนที่ไม่ได้รับการอบรมพิเศษจะทำได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงในเรื่องการจัดองค์การบริหารงานบุคคล คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแต่เพียงอย่างเดียวไม่สามารถจะทำงานดังกล่าวได้แล้ว จะต้องมีการกระจายงานไปตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยจัดตั้งองค์การบริหารงานบุคคลขึ้นตามกระทรวง ทบวง กรม ประกอบไปด้วยผู้ชำนาญ ส่วนคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนนั้นทั้งในประเทศอังกฤษและอเมริกา กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่จัดการสอบ ส่วนในเรื่องการอบรมการบำรุงขวัญ การปฏิบัติงานช่วยเหลือคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานบริหารงานบุคคลตามกระทรวง ทบวง กรม ใคร่ขออภัยว่า การปฏิบัติงานบุคคลตามความคิดใหม่บัดนี้ถึงแก่ภัยความรู้ความสามารถของผู้ชำนาญ มิใช่เป็นงานที่ใคร ๆ ก็จะทำได้ดีเสียแล้ว

การเปลี่ยนแปลงความคิดในการบริหารงานบุคคลที่กล่าวมาข้างต้นเป็นเพราะว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการบริหารทั่ว ๆ ไปในระบายนั้นคือก่อนปี 1930 หรือเมื่อประมาณ 40 ปีมานี้ การบริหารงานในอเมริกาและยุโรปได้ถือหลักการของการจัดการทางวิทยาศาสตร์ (Scientific management) หลักการที่ถือว่าในการดำเนินงานอย่างใดอย่างหนึ่ง จะมีวิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่ง วิธีที่ดีที่สุดนี้จะหามาได้โดยหลักการทางวิทยาศาสตร์ คือจะต้องมีการตั้งสมมุติฐาน จะต้องมีการทดลองพิสูจน์สมมุติฐานนั้น จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการพิสูจน์แล้ว ดังนั้นในการบริหารงานผู้ที่ใช้หลักการนี้ให้ความเห็นว่าในการดำเนินงานบริหารก็จะมีวิธีที่ดีที่สุดวิธีหนึ่งจะหาได้โดยวิธีดังกล่าวผู้ที่สนับสนุนการบริหารตามหลักการนี้เห็นว่าในการบริหารการจัดการเป็นเรื่องสำคัญ จึงได้มีการค้นคว้า ปรับปรุงตั้งหลักเกณฑ์การจัดตั้งองค์การขึ้นมาก บุคคลเหล่านี้เห็นว่าถ้าเราสามารถคิดค้นหาหลักในการจัดตั้งองค์การที่ดีที่สุดแล้ว การบริหารจะดีเอง ก็จะต้องจัดตั้งองค์การที่ดีก่อน แล้วหาบุคคลมาให้เหมาะกับองค์การที่จัดนั้น มิใช่จัดองค์การให้เหมาะกับบุคคล ในระยะนี้ถือว่าบุคคลไม่มีความสำคัญ บุคคลเป็นเพียงเครื่องประกอบในการผลิตอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับวัสดุอย่างหนึ่ง การบริหารงานในระยะนี้มุ่งที่จะคิดค้นเทคนิคเพื่อจะทำการเพิ่มสมรรถภาพในการผลิต เช่น แบ่งงานกันทำตามความถนัด ดังที่ปรากฏในการผลิตรถยนต์ในปัจจุบัน จิตใจของผู้ปฏิบัติงานในระยะนี้มิได้มีใครคำนึงถึง เพราะเห็นว่าเงินเป็นสิ่งเดียวที่จะจูงใจคน ถ้าหากใครไม่ต้องการทำงาน หรือทำงานไม่ดีก็จะให้ออกไป และหากคนใหม่ที่กำลังรออยู่ สภาพของโรงงานต่าง ๆ จึงมีลักษณะที่มีหัวหน้าควบคุมบังคับบัญชาบุคคลอย่างใกล้ชิด ดูแลให้เขาปฏิบัติงานตามที่สั่ง ความนึกคิดถึงความรู้สึกของผู้ปฏิบัติงานไม่มีใครคำนึงถึง เมื่อเป็นเช่นนั้นก็ปรากฏว่าคนงานจะปฏิบัติงานเท่าที่จำเป็น ถึงแม้จะปฏิบัติได้ดีกว่านั้นก็ไม่มีใครคำนึงถึง บรรยากาศก็มีลักษณะนายกับลูกน้องอย่างมาก การควบคุมดูแลต้องเป็นไปอย่างใกล้ชิด การขัดกันมีอยู่เนื่อง ๆ ครั้นต่อมาเมื่อนักวิจัยกลุ่มหนึ่งเข้าไปทำการวิจัยในโรงงาน ความประสงค์ของการวิจัยนี้ต้องการจะพิสูจน์ความเกี่ยวพันระหว่างสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงานกับสมรรถภาพของการทำงาน เช่น แสงสว่างทางระบายลม ระยะเวลา และความนานของการหยุดพัก เป็นต้น ว่าสิ่งเหล่านี้จะมีความเกี่ยวพันกับสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงานอย่างไร โดยแยกผู้ที่เคยปฏิบัติงานอยู่ในสภาพเดิม ซึ่งเป็นสภาพที่คนงานแต่ละคนไม่มีใครเอาใจใส่ในเรื่องความรู้สึกนึกคิด แต่ถูกควบคุมอย่างใกล้ชิดโดยหัวหน้างานมาอยู่เป็นกลุ่มต่างหากเพื่อการทดลองดังกล่าว ปรากฏว่าผลผลิตของคนงานกลุ่มนี้จะสูงขึ้นกว่าเดิมมาก ไม่ว่าจะแสงสว่างจะมีมากขึ้นหรือน้อยลง หรือจะเปลี่ยนสภาพแวดล้อมอื่น ๆ ก็ตาม การวิจัยต่อมาชี้ให้เห็นว่าการเพิ่มสมรรถภาพของคนงานมิได้ขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของสถานที่ทำงาน แต่ขึ้นอยู่กับบรรยากาศของการบริหารซึ่งกระทบกระเทือนถึงท่าทีของผู้ปฏิบัติงาน บรรยากาศของกลุ่มที่นำมาวิจัยนี้เป็นบรรยากาศที่ต่างไปจากสภาพของโรงงานทั่วไป เพราะมีนักวิจัยเข้ามาให้ความสนใจกับงานที่แต่ละคนปฏิบัติอยู่ ความสัมพันธ์ระหว่างนักวิจัยกับผู้ปฏิบัติงานก็เป็นความสัมพันธ์ที่เป็นกันเอง แทนที่จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้อง ความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงานกันเองในกลุ่มก็ได้เปลี่ยนแปลงไป เพราะสภาพของกลุ่มมิได้ตั้งเครียดเหมือนกับขณะที่ปฏิบัติงานในสภาพเก่า การเปลี่ยนแปลงท่าทีของผู้ปฏิบัติงานนี้เองเป็นเหตุให้สมรรถภาพของการปฏิบัติงานสูงขึ้น ถึงแม้ว่าในระยะต่อมาจะมีการทดลองประเภทนี้อีกมากมาย แต่การทดลองครั้งนั้นเป็นจุดเริ่มแรกที่ทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคล เป็นการค้นกับหลักของขบวนการจัดการทางวิทยาศาสตร์ที่เพิ่งเล็งแต่ความสำคัญของการจัดการ และไม่ให้ความสำคัญกับบุคคลผู้ปฏิบัติงานเลย เพราะถือบุคคลคล้ายวัตถุในการผลิต คล้ายกับว่าเป็นส่วนหนึ่งของเครื่องจักร แต่การค้นพบของนักวิจัยในระยะหลังนี้พิจารณาผู้ปฏิบัติงานว่าเป็นคนที่มีความรู้สึก มีความคิดของตนเอง และสมรรถภาพของการปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับท่าทีของบุคคลมาก ฉะนั้นผู้บริหารมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างบรรยากาศของการปฏิบัติงานที่จะส่งเสริมให้คนทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คือเป็นบรรยากาศ

ประชาธิปไตย เป็นบรรยากาศที่มีการปรึกษาหารือกันมากกว่าที่จะควบคุมตามกฎหมาย ตามระเบียบ อย่างเต็มที่ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เพื่อชี้ให้เห็นว่าในระยะหลังการบริหารงานบุคคลต้องพยายามส่งเสริมให้เกิดสภาพที่ผู้ปฏิบัติงานจะได้ใช้ความสามารถของตนให้มากที่สุด เช่น ให้มีการอบรม การสร้างขวัญ และการจูงใจ ดังได้กล่าวมาแล้วแต่ต้น

ดังได้กล่าวแล้วแต่ต้นว่า ประเทศไทยได้นำระบบคุณวุฒิมาใช้ในราชการพลเรือนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2471 นับว่าเป็นความก้าวหน้าในระบบบริหารอย่างมาก แต่ในเมื่อวิธีปฏิบัติตลอดจนความคิดในเรื่องการบริหารงานบุคคลในต่างประเทศได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว ระบบของไทยยังต้องนับว่าล้าหลังอยู่ กล่าวคือ *ยังเน้นหนักไปในทางป้องกัน ก.พ. หรือ ก.ท. กิจ อ.ก.พ. หรือ อ.ก.ท. กิจ ส่วนใหญ่ยังทำหน้าที่คล้ายผู้เฝ้าประตู คอยกีดกันไม่ให้ผู้ที่จะไม่เข้ามารับราชการโดยเหตุผลตัวหรือการเมือง* แม้หน้าที่ที่เป็นรากฐานของระบบคุณวุฒิ คือการสรรหาบุคคล และการสอบบุคคลก็ยังทำได้ไม่ดี ข้อบกพร่องต่าง ๆ เหล่านี้ ผมจะกล่าวเป็นเพียงตัวอย่าง แต่อาจไม่จำเป็นจะต้องพูดเฉพาะในเทศบาล เพราะผมแน่ใจว่าข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เราพบในระบบข้าราชการพลเรือน ก็คล้ายกับระบบเทศบาล เพราะกฎระเบียบและวิธีปฏิบัติในสองระบบนี้คล้ายคลึงกัน *ข้อบกพร่องที่สำคัญที่ขอยกเป็นตัวอย่างมีดังนี้*

1. *การสรรหาบุคคล* ซึ่งได้แก่การประกาศเพื่อให้ผู้ที่มีคุณวุฒิที่ต้องการ และที่มีความสามารถที่สุด มาสมัครเพื่อเข้ารับราชการ การสรรหาบุคคลนี้นับว่ามีความสำคัญ ถึงแม้จะมีการสอบแล้วก็ตาม การสอบนั้นอย่างดีที่จะทำได้ก็คือคัดเลือกคนดีที่สุดในกลุ่มที่มาสมัครสอบ ซึ่งมีได้หมายความว่าผู้ที่มาสมัครสอบจะเป็นคนดีที่สุดที่จะหาได้ในตลาดแรงงาน หรือที่ดีที่สุดที่เราต้องการ ดังนั้น *การสรรหาที่มีสมรรถภาพ ก็จะต้องหาวิธีดึงดูดให้คนดีที่สุด ได้รู้ถึงโอกาสที่จะได้มาสมัครสอบเพื่อทำงาน* วิธีที่ใช้อยู่ในปัจจุบันที่เพียงแต่ประกาศตามระเบียบหรือกฎหมายโดยให้เป็นหน้าที่ของผู้ต้องการทำงานใช้ความพยายามให้ทราบเองเป็นวิธีที่ล้าสมัยเสียแล้ว ผมจะขอยกตัวอย่างที่ปรากฏในวงราชการในขณะนี้ ตัวประกอบที่ใช้อยู่ก็เป็นประกาศไม่น่าสนใจทั้งในรูปร่างและถ้อยคำข้อความที่ใช้อยู่ก็เป็นภาษากฎหมาย เช่น ผู้สมัครจะต้องมีคุณสมบัติตามมาตรฐานนั้นตามมาตรฐานนี้ ผู้ที่ไม่คุ้นกับกฎหมายหรือระเบียบก็ย่อมไม่ทราบว่ามาตรฐานนั้นมีว่าอย่างไร ประกาศก็ปิดให้ทราบในที่จำกัดและระยะเวลาสั้น ๆ เช่น สำหรับราชการกำหนดว่าจะต้องปิดประกาศไว้ที่สำนักงาน 15 วัน เป็นต้น เทคนิคการประกาศเช่นนี้จะให้เป็นการรู้ได้ทั่วถึงได้อย่างไร บางครั้งเจ้าหน้าที่ยังหลบ ๆ ซ่อน ๆ ไม่ประกาศให้รู้ทั่วกัน แต่จะบอกเฉพาะญาติมิตรของตนเท่านั้น การที่จะให้คนดีทราบและมาสมัครจะต้องมีวิธีที่ดีกว่านี้ และจะต้องมีการวางแผน เช่น เวลาที่ประกาศจะต้องประกาศในระยะที่มหาวิทยาลัยประกาศผลสอบไล่ประจำปี เพื่อให้ได้มีโอกาสที่ดึงดูดที่มีคุณสมบัติมากกว่าประกาศก่อนที่นักศึกษาทำการสอบ นอกจากนั้นผู้ที่รับผิดชอบในด้านบริหารงานบุคคลอาจจะต้องใช้ความพยายามเข้าถึงแหล่งของผู้มีคุณสมบัติที่ต้องการ เช่น มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นแหล่งผลิตผู้มีความรู้ อาจจะต้องหาวิธีชักจูงให้นักศึกษาได้ทราบถึงโอกาสที่จะได้ทำงาน และโอกาสที่จะก้าวหน้า สิ่งเหล่านั้นหากปล่อยให้ผู้ที่เราต้องการต้องไปหาเอง หน่วยงานอื่นที่ก้าวหน้ากว่าเราก็จะดึงดูดไปหมด เหลือแต่ผู้ที่หางานที่อื่นไม่ได้แล้ว จึงจะมาสมัครทำงานกับเรา

2. *การสอบ* หลักสูตรการสอบที่ใช้กับเทศบาลเวลานี้คล้ายกับหลักสูตรที่ใช้คัดเลือกผู้ที่เข้ารับราชการพลเรือน ผลจึงมีคล้าย ๆ กัน ตามความเห็นของผมการสอบที่ใช้อยู่ในขณะนี้ *ได้วัดคุณสมบัติทุกอย่างที่เป็นประโยชน์แก่งานของราชการหรือของเทศบาลเลย* ดังได้กล่าวแล้วถึงประเทศอังกฤษและสหรัฐ ในประเทศ



ลิ่งกฤษมนัน โขบายมุงที่จะวัดมักสมองและจิตใจของบุคคล เช่น เมื่อบุคคลเหล่านี้ได้ประสบปัญหาในการบริหารงาน จะมีความสามารถแก้ไขปัญหานั้นได้หรือไม่ มีความรอบรู้ในการตัดสินใจได้หรือไม่ เขาก็คิดค้นวิธีการสอบที่จะสามารถวัดสมองและจิตใจของบุคคลโดยไม่สนใจในด้านประสิทธิภาพ ส่วนในสหรัฐอเมริกาการวัดถึงการวัดความสามารถในการปฏิบัติงานได้ทันทีของบุคคล มุงที่จะวัดประสิทธิภาพและความชำนาญของบุคคล จึงมีวิธีสอบที่จะวัดประสิทธิภาพและความชำนาญของบุคคล ความรู้จากโรงเรียนและมหาวิทยาลัยไม่สำคัญ ตามหลักการบริหารของบุคคลที่ผ่านการสอบควรจะสามารถวัดได้ทั้งคุณภาพของสมองและความสามารถที่จะทำงานในตำแหน่งได้จึงจะนับได้ว่าเราคัดเลือกได้บุคคลที่สามารถปฏิบัติงานในตำแหน่งที่จะบรรจุเขาได้และมีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่สูงขึ้นไปด้วย แต่สำหรับประเทศไทยแล้ว ผมไม่แน่ใจว่าการสอบที่ใช้อยู่ขณะนี้จะวัดอะไรได้เลย เช่น สอบภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมกฎหมายระเบียบต่าง ๆ เหล่านี้จะสามารถทดสอบคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวกับงานได้อย่างไร ท่านทั้งหลายคงจะเคยเห็นหนังสือที่มีขายในท้องตลาดเฉลยข้อสอบเข้ารับราชการต่าง ๆ ซึ่งผู้เข้าสอบมักจะซื้อไปท่อง ดังนั้นอย่างดีที่สุดที่การสอบวัดได้ก็คือความขยันของบุคคลในการที่จะท่องจำค่าเฉลยเหล่านั้น ซึ่งไม่สามารถจะนำไปใช้ให้เป็นประโยชน์กับงานที่ปฏิบัติต่อไปได้เลย แม้แต่ความรู้ทางกฎหมายบางฉบับที่กำหนดในหลักสูตร ผมเห็นว่าถ้าจำเป็นน่าจะสั่งสอนได้ภายหลังมากกว่าที่จะนำมาสอนในปัจจุบันนี้ การสอบจะต้องอาศัยความรู้ใหม่ ๆ ที่ได้มีนักวิชาการคิดค้น การวัดความสามารถของบุคคลโดยเฉพาะในตำแหน่งสูง ๆ หรือตำแหน่งบริหาร เช่น ความเป็นผู้นำความสามารถในการที่จะคิดสิ่งใหม่ ๆ ความสามารถในการทำงานร่วมกัน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้จะต้องอาศัยความรู้ของนักวิชาการผู้ชำนาญ และจะต้องมีการแก้ไขข้อบกพร่องอยู่เสมอ โดยจะต้องพิสูจน์ได้ว่าเราจะสามารถวัดความสามารถของบุคคลอย่างที่เราต้องการ อีกประการหนึ่งคือ การสอบจะต้องมีให้เหมาะกับตำแหน่งที่เขาจะไปปฏิบัติงาน มิใช่ใช้ระบบอย่างปัจจุบันที่มีหลักสูตรอย่างเดียว วัดความสามารถของบุคคลที่จะทำงานได้ทุกตำแหน่ง ข้อบกพร่องเหล่านี้จะแก้ยากในเทศบาล เพราะสามารถออกกระเปาะเองได้ โดยไม่มีความจำเป็นต้องคัดลอกเอาความบกพร่องในระบบราชการมาใช้ด้วย

3. การกำหนดองค์การบริหารบุคคลในรูปคณะกรรมการ ดังได้กล่าวแล้วว่าระบบการบริหารบุคคลของเทศบาลได้เลียนแบบมาจากระบบข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดให้มี ก.ท. อ.ก.ท. จังหวัด และ อ.ก.ท. เทศบาล ก.ท. กำหนดให้มีรัฐมนตรีมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการและสั่งราชการ ปลัดกระทรวงและอธิบดีในกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ และผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่น เป็นกรรมการเลขานุการโดยตำแหน่ง ผมเห็นว่า รัฐมนตรีก็ดี ปลัดกระทรวงก็ดี อธิบดีก็ดี ส่วนใหญ่มีงานประจำอยู่มากแล้ว นอกจากนั้น จะหวังให้ท่านเหล่านี้มีความรู้ความสามารถในหลักและความคิดใหม่ ๆ ของการบริหารงานบุคคลได้อย่างไร ผมคิดว่าน่าจะมีการจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถในหลักการบริหารจากแหล่งอื่นบ้าง ให้มีหน้าที่เพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ เท่านั้น และมีหน้าที่หลักคือ การบริหารงานบุคคลของเทศบาลปฏิบัติไปตามมาตรฐานที่วางไว้โดยเป็นผู้พิจารณาข้อร้องเรียนต่าง ๆ การบริหารงานบุคคลของเทศบาลส่วนใหญ่ควรจะต้องหน่วยงานขึ้นในส่วนการปกครองท้องถิ่น มีฐานะไม่ต่ำกว่ากอง มีหัวหน้าอยู่ในความดูแลและบังคับบัญชาทั่วไปของผู้บัญชาการส่วนการปกครองท้องถิ่น กองการเจ้าหน้าที่ใหม่นี้ ควรจะมีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล เริ่มต้นด้วยการสรรหา การสอบ การอบรม และการให้ความช่วยเหลือเทศบาลในการบริหารงานบุคคลอื่น ๆ เพราะดังที่ได้กล่าวแล้วว่า การบริหารงานบุคคลในปัจจุบันจะต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความชำนาญโดยเฉพาะ เป็นผู้ที่สามารถที่จะแก้ไขปรับปรุงให้งานด้านนี้ดี ทันสมัย การตั้งเป็นกองจะทำให้สามารถจ้างผู้ชำนาญเหล่านี้ได้ แต่ผู้ที่

ทำหน้าที่นี้จะต้องระลึกเสมอว่า งานบริหารงานบุคคลเป็นงานบริการมากกว่าการควบคุม จะต้องมุ่งให้บริการ ในด้านการหาบุคคล การอบรม การสอบเลื่อนขั้นแก่เทศบาลต่าง ๆ ให้ดีที่สุด (อาจจะมีข้อยกเว้นสำหรับ เทศบาลใหญ่ ๆ เช่น เทศบาลนครต่าง ๆ ซึ่งอาจจะมีการจ้างหน้าที่เอง โดยอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ที่ ก.ท. กำหนด) ส่วน อ.ก.ท. จังหวัดและ อ.ก.ท. เทศบาลนั้นควรยกเลิกเสีย การบริหารงานบุคคลภายใน เทศบาลควรให้อยู่ในความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลแต่ผู้เดียวภายใต้การดูแลทั่ว ๆ ไปของนายกเทศมนตรี งานบริหารบุคคลที่เป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลยังคงมีอยู่คือ การกำหนดความต้องการของตำแหน่งภายใน เทศบาลเพื่อให้กองการเจ้าหน้าที่เป็นผู้สอบให้ การเลื่อนเงินเดือน ร่วมมือกับกองการเจ้าหน้าที่ของส่วนการ ปกครองท้องถิ่นในเรื่องการอบรม การส่งเสริมขวัญของพนักงาน เป็นต้น

ผมยินดีที่เห็นพระราชกฤษฎีกาพนักงานเทศบาลกำหนดการอบรมพนักงานเทศบาลเป็นหน้าที่ อันหนึ่งของ ก.ท. ถ้าหากมีกองการเจ้าหน้าที่แล้วการอบรมอาจจะทำได้กว้างขวางกว่านี้

4. ในเรื่องเงินเดือน ผมคิดว่าการเป็นเจ้าหน้าที่เทศบาล อาจเสียเปรียบการเป็นข้าราชการหลายอย่าง เพราะระบบราชการมีมานานกว่าย่อมทำให้เกียรติในตำแหน่งในสายตาของประชาชนมีมากกว่า ระบบราชการ ก็กว้างกว่าจึงมีตำแหน่งมากกว่า การเสียเปรียบเหล่านี้ *น่าจะชดเชยโดยให้เงินเดือนมากกว่าราชการ* อย่างน้อยควร ไม่น้อยกว่าเงินเดือนในรัฐวิสาหกิจ (ปัญหาเรื่องเงินรายได้และการปรับปรุงสมรรถภาพเป็นปัญหาที่จะกล่าว ได้มากแต่จะงดไม่กล่าวในที่นี้)

*การบริหารงานของเทศบาลควรจะได้รับการปรับปรุง และ ไม่มีความจำเป็นต้องดูแบบจากระบบราชการ แต่ควรจะทำให้ดีกว่า* จนสักวันหนึ่ง ปัญหาที่ว่าพนักงานเทศบาลจะโอนไปรับราชการนั้นจะไม่มี ทั้งให้เป็น ปัญหาของราชการที่ว่าคนดี ๆ จะเลือกงานของเทศบาลก่อน หรือมิฉะนั้นก็อยากโอนมาอยู่กับเทศบาล การ ปรับปรุงงานบริหารงานบุคคลก็เป็นส่วนหนึ่งที่จะให้บรรลุถึงขั้นที่ต้องการนี้ได้

## ความเป็นมาของชมรม

ชมรมการบริหารงานบุคคล คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถือกำเนิดขึ้นจากความสัมพันธ์ฉันท์พี่น้อง ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะให้มีศูนย์กลางในการพบปะกัน แลกเปลี่ยนประสบการณ์ ความคิดเห็นและนำหลักการใหม่ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับ “คน” มาหารือกันแล้วนำไปเป็นประโยชน์ต่อสังคม มีคุณปริดา กุลชล เป็นผู้เริ่มการติดต่อรวบรวมกลุ่มนิสิตเก่าผู้ประกอบอาชีพด้านงานบุคคล เข้าหารือกับ ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ.2516 ในขณะที่ท่านดำรงตำแหน่งคณบดีคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ อยู่ ซึ่งก็ได้รับความสนับสนุนและกำลังใจจากท่านเป็นอย่างมาก

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2517 ท่านศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล จึงได้เชิญนิสิตเก่ากลุ่มหนึ่งเท่าที่จะพอติดต่อได้ในขณะนั้น ประมาณ 50 คน มาประชุมหารือกันและที่ประชุมได้ตั้งกรรมการยกร่างข้อบังคับชมรมขึ้น ประกอบด้วย คุณฉัตร บุนนาค, คุณพิพัฒน์ กาญจนวิโรจน์, คุณปริดา กุลชล, คุณธีระชัย เชนนะสิริ, คุณประณีต ปัญญาชีวะ

พอถึงเดือนเมษายน พ.ศ.2517 ท่านศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล ได้เชิญบรรดานิสิตเก่าที่ประกอบอาชีพในสาขาการบริหารงานบุคคล ทั้งจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และธุรกิจเอกชน มาประชุมใหญ่ทำการเลือกตั้งกรรมการบริหารชมรมฯ ชุดแรกจำนวน 8 คน ได้แก่

1. คุณฉัตร บุนนาค
2. คุณปราศรัย ทรงสุรเวทย์
3. คุณสุรี บุรณชนิด
4. ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์
5. คุณพิพัฒน์ กาญจนวิโรจน์
6. คุณสมิต สัชฌุกร
7. คุณปริดา กุลชล
8. คุณธีระชัย เชนนะสิริ

คณะกรรมการได้เรียนเชิญ ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล เป็นที่ปรึกษาของชมรม และภายหลังได้เรียนเชิญศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ คณบดีคนต่อมา และคุณฉัตร บุนนาค ประธานชมรมคนแรกเป็นที่ปรึกษาร่วมด้วย

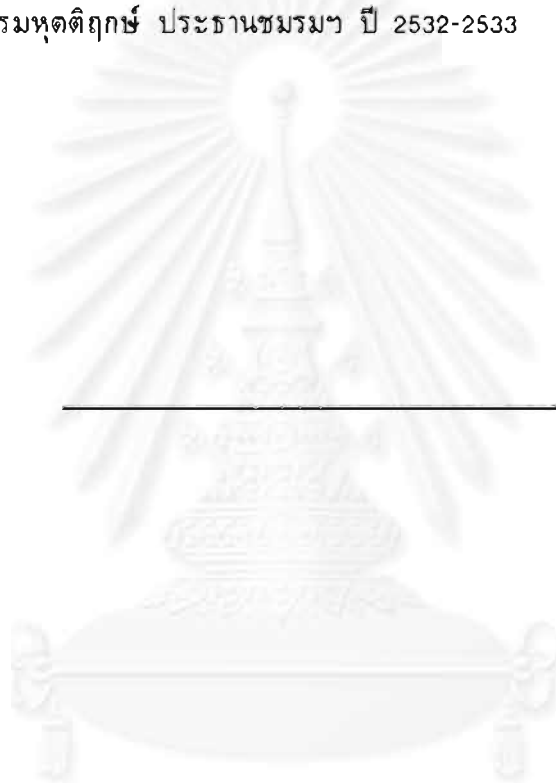
กิจการของชมรมได้ดำเนินการสืบต่อมา และเข้าร่วมกิจกรรมอยู่ในสมาคมนิสิตเก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ด้วย

สมาชิกได้เลือกตั้งกันเป็นคณะกรรมการบริหารชมรม จนถึงปัจจุบันรวม 10 ชุด มีผู้นำชมรมดังต่อไปนี้

1. คุณฉัตร บุนนาค ประธานชมรมฯ ปี 2517-2518
2. คุณปราศรัย ทรงสุรเวทย์ ประธานชมรมฯ ปี 2519
3. คุณบุญสร้าง เจียมปรีชา ประธานชมรมฯ ปี 2520-2521



4. คุณอำนวย อังกาบสี ประธานชมรมฯ ปี 2522
5. คุณเสถียรภาพ พันธุ์ไพโรจน์ ประธานชมรมฯ ปี 2523-2524
6. คุณสมิต สัชฌุกร ประธานชมรมฯ ปี 2525-2526
7. คุณเพ็ญจันทร์ อัครโสภณ ประธานชมรมฯ ปี 2527
8. คุณปรีชา วุฒิกरण์ ประธานชมรมฯ ปี 2528-2529
9. คุณสมศิลป์ วินิจฉัยกุล ประธานชมรมฯ ปี 2530
10. คุณเทียมใจ สุรพัฒน์ ประธานชมรมฯ ปี 2531
11. คุณพิเชษฐ รมหุดติฤกษ์ ประธานชมรมฯ ปี 2532-2533



ระเบียบข้อบังคับ  
ของ  
ชมรมการบริหารงานบุคคล

คณะรัฐศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1 ชื่อและสถานที่ตั้ง

- 1.1 ชมรมนี้ชื่อ “ชมรมการบริหารงานบุคคลคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย”
- 1.2 สำนักงานของชมรม ตั้งอยู่ที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2 วัตถุประสงค์

- 2.1 เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์และความคิดเห็นในการบริหารงานบุคคลระหว่างสมาชิก
- 2.2 เพื่อศึกษาและถ่ายทอดวิชาการ ประสบการณ์ และความคิดเห็น ในการบริหารงานบุคคลให้แก่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ โดยความร่วมมือกับ คณาจารย์ของคณะฯ
- 2.3 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการวิจัย สืบค้น ค้นคว้า และพัฒนาความรู้ในแขนงต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล
- 2.4 เพื่อส่งเสริมหลักการและวิธีปฏิบัติของการบริหารงานบุคคลในกิจการต่าง ๆ ให้ก้าวหน้า
- 2.5 เพื่อเป็นศูนย์กลางในการพบปะเพื่อทำความรู้จักและสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ในหมู่สมาชิก
- 2.6 ชมรมจะไม่สนับสนุนบุคคลใด ๆ หรือพรรคการเมืองใดโดยเฉพาะ เพื่อผลในทางการเมือง

บทที่ 3 สมาชิกภาพ

- 3.1 สมาชิกมี 3 ประเภท
  - 3.1.1 สมาชิกสามัญ ได้แก่ นิสิตเก่าคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่ง ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานบุคคล ในกิจการอุตสาหกรรม ธุรกิจ ราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้บรรยายวิชาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือเป็นผู้สนใจในการบริหารงานบุคคล และอาจารย์ผู้สอนวิชาบริหารงานบุคคลในคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ
  - 3.1.2 สมาชิกสมทบ ได้แก่ นิสิตปัจจุบันของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ซึ่งกำลังศึกษาหรือเคยศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคล
  - 3.1.3 สมาชิกกิตติมศักดิ์ ได้แก่ ผู้ซึ่งมิใช่ นิสิตเก่าของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาฯ แต่เป็นผู้ที่สนใจเคยบรรยาย ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้โดยได้รับเชิญจากคณะกรรมการบริหารชมรม

- 3.2 สมาชิกสภาพ เป็นสิทธิเฉพาะตัวของสมาชิก จะโอนกันไม่ได้
- 3.3 สมาชิกสามัญเท่านั้นที่มีสิทธิลงคะแนนเสียง
- 3.4 ผู้ประสงค์จะสมัครเป็นสมาชิกสามัญและสมาชิกสมทบจะต้องยื่นใบสมัครตามแบบที่กำหนดต่อชมรมมา
- 3.5 คณะกรรมการพิจารณารับสมัคร มีสิทธิเต็มที่ในการที่จะรับบุคคลเข้าเป็นสมาชิกสามัญหรือสมาชิกสมทบ ตามประเภทที่ถูกต้อง และเป็นผู้พิจารณาเชิญบุคคลที่สมควรเป็นสมาชิกกิตติมศักดิ์
- 3.6 การเปลี่ยนประเภทจากสมาชิกสมทบเป็นสมาชิกสามัญ จะต้องยื่นความจำนงตามแบบที่กำหนดต่อชมรม เพื่อการพิจารณาของกรรมการพิจารณารับสมัคร
- 3.7 สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อ สมาชิก
- ก. ตาย
  - ข. ลาออก
  - ค. คณะกรรมการชมรมลงมติเสียงข้างมากให้พ้นจากสมาชิกภาพ
- 3.8 ให้ชมรมจัดทำบัญชีรายชื่อสมาชิกให้ครบถ้วนอยู่เสมอ

#### บทที่ 4 คณะกรรมการชมรม

- 4.1 คณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิก 9 คน ซึ่งเลือกจากสมาชิกสามัญ
- ก. ในการประชุมจัดตั้งชมรม ให้เลือกตั้งคณะกรรมการ 9 คน
  - ข. ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีครั้งต่อไปหลังจากที่ได้เลือกคณะกรรมการตามข้อ ก. แล้วกรรมการ 5 คน จะต้องออกจากตำแหน่งโดยวิธีจับฉลาก และให้เลือกตั้งกรรมการแทนจนครบ
  - ค. กรรมการที่เหลือ 4 คน คงอยู่ในตำแหน่งต่อไป และจะต้องออกจากตำแหน่งในการประชุมใหญ่สามัญประจำปีถัดไปและให้เลือกตั้งกรรมการแทนจนครบ
  - ง. หลังจากนั้น กรรมการจะต้องออกจากตำแหน่งตามวาระ เมื่อมีการประชุมใหญ่สามัญประจำปีครั้งที่สอง ถัดจากการประชุมใหญ่สามัญประจำปีที่กรรมการนั้น ๆ ได้รับเลือกตั้ง
- สำหรับกรรมการที่ได้แต่งตั้งซ่อมตามข้อ 4.4 ให้ออกจากตำแหน่งเมื่อครบกำหนดเวลาที่กรรมการซึ่งตนเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนจะต้องออกตามวาระ
- 4.2 กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระมีสิทธิเข้ารับเลือกตั้งอีกได้
- 4.3 ในการประชุมครั้งแรกของคณะกรรมการ หลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งกรรมการประจำปีทุกครั้ง ให้คณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการเป็น ประธาน รองประธาน และตำแหน่งอื่น ๆ ของชมรม ตามที่กรรมการเห็นสมควร
- ในกรณีที่ตำแหน่งประธานว่างลงก่อนถึงคราวออกตามวาระ ให้มีการเลือกตั้งซ่อมตามความในวรรคแรกโดยอนุโลม
- กรรมการชมรมจะอยู่ในตำแหน่งติดต่อกันไปเกินกว่าสองปีไม่ได้แต่มีสิทธิเข้ารับเลือกตั้งได้ หลังจากพ้นตำแหน่งแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี
- 4.4 ในกรณีที่กรรมการ ตาย ลาออก หรือพ้นจากตำแหน่งในกรณีอื่น ๆ ก่อนถึงคราวออกตามวาระ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งสมาชิกสามัญขึ้นดำรงตำแหน่งแทน



- 4.5 การเลือกตั้งกรรมการประจำปี ให้ปฏิบัติตามวิธีการดังต่อไปนี้
- ก. ในที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีให้สมาชิกสามัญเสนอชื่อ ผู้เข้ารับการเลือกตั้งในตำแหน่งที่ว่างลง โดยมีผู้รับรองการเสนอชื่อไม่น้อยกว่า 2 คน
  - ข. ให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงแต่ละคนออกเสียงเลือกตั้งผู้ที่ได้รับเสนอ ไม่เกินจำนวนที่ต้องการ
  - ค. ให้สมาชิกที่อยู่ในที่ประชุมแต่งตั้งกรรมการตรวจนับคะแนน 3 คน ทำการตรวจนับคะแนนและแจ้งผลให้ที่ประชุมทราบ
  - ง. ในกรณีที่ผู้ได้รับเลือกในลำดับสุดท้ายได้คะแนนเท่ากัน ให้ตัดสินโดยวิธีจับฉลาก
- 4.6 ให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้
- ก. ตาย
  - ข. ลาออก
  - ค. พ้นสมาชิกภาพของชมรม
  - ง. พ้นจากตำแหน่งโดยมติของที่ประชุมใหญ่
  - จ. พ้นจากตำแหน่งตามวาระ
- 4.7 ให้คณะกรรมการเป็นผู้อำนวยการกิจการของชมรม และมีอำนาจในการดำเนินงานทั้งปวง ซึ่งข้อบังคับนี้ไม่ได้ระบุไว้ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่
- 4.8 ให้มีการประชุมของคณะกรรมการตามวันและเวลาที่คณะกรรมการจะได้กำหนด แต่จะต้องไม่น้อยกว่า ปีละ 6 ครั้ง
- 4.9 องค์ประชุมจะต้องประกอบด้วยกรรมการ 5 คน  
คณะกรรมการจะดำเนินกิจการใด ๆ ไม่ได้ ถ้ากรรมการมาไม่ครบองค์ประชุม มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากขององค์ประชุม
- 4.10 ให้คณะกรรมการทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการพิจารณาปรับและเปลี่ยนประเภทสมาชิกด้วยและกรรมการ 3 คน มาประชุมก็เป็นองค์ประชุมได้
- 4.11 ชมรมอาจแต่งตั้งผู้ใดผู้หนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นสมาชิกของชมรม หรือไม่ก็ตาม ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ของชมรมก็ได้โดยมติของที่ประชุมใหญ่ตามข้อเสนอ นั้นเป็นเอกฉันท์ของคณะกรรมการทั้งคณะ
- 4.12 “ให้ประธานชมรม พิจารณาแต่งตั้งกรรมการที่ปรึกษาได้ แต่ต้องไม่เกินกึ่งหนึ่งของกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้ง กรรมการที่ปรึกษาจะอยู่ในตำแหน่งคราวละไม่เกิน 1 ปี

## บทที่ 5 การประชุมใหญ่ของชมรม

- 5.1 ให้มีการประชุมใหญ่ของชมรม ซึ่งเรียกว่า การประชุมสามัญประจำปี ปีละ 1 ครั้ง โดยคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดเวลาและสถานที่
- 5.2 การประชุมใหญ่อื่น ๆ นอกจากนี้ให้ถือเป็นการประชุมวิสามัญ คณะกรรมการอาจเรียกการประชุมวิสามัญ เมื่อเห็นสมควร สมาชิกสามัญไม่น้อยกว่า 25 คนอาจยื่นคำร้องขอต่อประธานชมรมให้มีการประชุมวิสามัญได้

การเรียกประชุมดังกล่าวจะต้องแจ้งแก่สมาชิกทั้งหมด ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 21 วัน พร้อมทั้งระบุ วัน เวลา สถานที่ และระเบียบวาระที่จะมีการประชุมด้วย

5.3 สมาชิกสามัญ จะต้องมาประชุมไม่น้อยกว่า 25 คน ถึงจะเป็นองค์ประชุม

5.4 ในการประชุมทุกครั้ง ให้ประธานชมรมทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานไม่อยู่ ให้รองประธาน ทำการแทนและกรณีที่ทั้งประธาน และรองประธานไม่อยู่ให้เลขาธิการทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม

5.5 ให้บันทึกรายงานการประชุมไว้ และให้สมาชิกสามัญมีสิทธิ์ที่จะขออุทธรณ์

5.6 ในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ให้ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

ก. พิจารณารายงานของคณะกรรมการถึงการดำเนินงานและการเงินของชมรม

ข. เลือกตั้งกรรมการในตำแหน่งที่ว่าง

ค. เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)

5.7 มติของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมากในกรณีที่มีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานที่ประชุมลงคะแนนเสียงอีกหนึ่งคะแนนเป็นการชี้ขาด

5.8 การยกเลิกแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมระเบียบข้อบังคับของชมรม จะกระทำได้แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่เท่านั้น

## บทที่ 6 การเงินและการดำเนินงาน

6.1 ค่าบำรุงชมรมกำหนดไว้ดังนี้ :-

6.1.1 “สมาชิกสามัญต้องชำระค่าบำรุงชมรมเป็นรายปี ปีละ 100 บาท โดยนับตามปีปฏิทิน

6.1.2 “ค่าบำรุงชมรมตลอดชีพ เก็บเพียงครั้งเดียวในอัตรา 500 บาท

6.1.3 “สมาชิกสมทบที่เป็นนิสิตปริญญาตรีต้องชำระค่าบำรุงชมรมเป็นราย ๆ ละ 20.- บาท

ตลอดระยะเวลาการเป็นนิสิต

6.1.4 สมาชิกกิตติมศักดิ์ไม่ต้องชำระค่าบำรุงชมรม

6.2 รายได้ของชมรม ได้มาจากค่าธรรมเนียมที่เก็บจากการเข้าร่วมกิจการต่าง ๆ ที่ชมรมจัดขึ้น ค่าบำรุงชมรม ค่าวารสาร สิ่งพิมพ์ ตลอดจนเอกสารต่าง ๆ และรายได้อื่น ๆ

6.3 รายได้และทรัพย์สินที่ชมรมได้มา จะนำไปใช้เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของชมรมตามที่ระบุไว้ในระเบียบข้อบังคับนี้เท่านั้น

6.4 ชมรมจะจ่ายเงินค่าตอบแทน หรือให้ประโยชน์อื่น ๆ เป็นเงิน หรือมีค่าเป็นเงินแก่กรรมการใด ๆ ไม่ได้

6.5 คณะกรรมการชมรมมีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาและจัดหาทรัพย์สินและเอกสารสิทธิ์ของชมรม การรับ-จ่ายเงินประเภทต่าง ๆ ของชมรม การฝากเงินหรือถอนเงินจากธนาคารใด จะต้องลงนามร่วมกันโดยประธานชมรมหรือรองประธานที่ประธานชมรมมอบหมายร่วมกับเหรัญญิกของชมรมควบคู่กันไปทุกครั้ง

6.6 เหรัญญิกชมรม มีหน้าที่เก็บเงินบำรุงรักษาทั้งเงินสดและเงินในธนาคาร บัญชีและเอกสารการเงินของชมรม มีหน้าที่รับและจ่ายเงินของชมรมโดยการอนุมัติของคณะกรรมการทำบัญชีการเงินและทะเบียน

ทรัพย์สินของชมรม และรายงานรายการรับ-จ่าย เงินของชมรมต่อที่ประชุมใหญ่ มีหน้าที่เตือนทวงถามค่าบำรุงชมรม รวมทั้งส่งงบดุล และงบรายการ รับ-จ่ายแก่ผู้สอบบัญชีชมรม

6.7 ที่ประชุมใหญ่เป็นผู้เลือกตั้งผู้สอบบัญชีของชมรม ผู้สอบบัญชีต้องมีคุณสมบัติ เป็นผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมาย และมีได้เป็นกรรมการของชมรม ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเงินของชมรม จากเอกสารใบสำคัญ รายการบัญชี รับ-จ่าย งบดุล และมีสิทธิขอคำชี้แจงและคำอธิบายจากคณะกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของชมรมเพื่อประกอบการตรวจสอบบัญชีและทำรายงานเสนอที่ประชุมใหญ่





ขอแนะนำการวะ

ศาสตราจารย์ ดร.เกษม สุวรรณกุล

ด้วยความเคารพ

จากศิษย์

รัฐศาสตร์ รุ่น 10





ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

# ทำไมผมอยากเป็นหมอ

ผมไม่สบาย

คุณแม่พาผมไปหาหมอ

ผมร้องไห้

หมอยิ้มกับผม

หมอบอกว่า "เจ็บเหมือนนมแตก"

ผมยังร้องไห้อยู่

ผมอยากอยู่ใกล้คุณแม่

ถ้าท่านไม่สบาย

ผมไม่ต้องพาคุณแม่ไปหาหมอ

เพราะผมจะเป็นหมอเสียเอง

ผมอ่านวิชาวิทยาศาสตร์

แต่ผมจะตั้งใจครับ



**เดรีอซีเมนต์ไทย**

เชื่อมั่นในคุณค่าของคน





ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดื่อกให้ความต้องการของคุณมีเพียงหนึ่ง



หรือมากกว่ามากกว่าตามใจนี้



ตอบสนองคุณได้ครบพบทุกสิ่งที่คุณต้องการ



ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





## มรดกพระราชทานอันล้ำค่า

“การแบ่งกัของบ้านเมือง ไม่ต้องสงสัยว่าถ้าไทยมีอำนาจในการนี้ขึ้นได้เพียงใดก็เท่ากับ  
คนไทยแก่ตัวขึ้นเพียงนั้น พิณณ์ข้เป็นเครื่องป้องกันผลประโยชน์ของบ้านเมืองฝ่ายการ  
พลเรือนทหารเป็นเครื่องรักษาผลประโยชน์ในการอุกฉกรรจ์ กำลังทั้งสองฝ่ายนี้เมื่อพร้อม  
จึงนับว่าเปนกำลัง ถ้าขาดฝ่ายหนึ่งก็ไม่เปนนองค้.....”

ด้วยพระมหากรุณาธิคุณแห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว  
“บริษัทแบงก์สยามกัมมาจล ทุนจำกั” ธนาคารแห่งแรกของคนไทยจึงได้ถือกำเนิดขึ้น

๓๐ มกราคม  
วันแห่งการถือกำเนิดธนาคารไทยแห่งแรก



ธนาคารไทยพาณิชย์  
SIAM COMMERCIAL BANK

ธนาคารพาณิชย์  
มั่นคงด้วยระบบ - บริการด้วยหัวใจ



ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

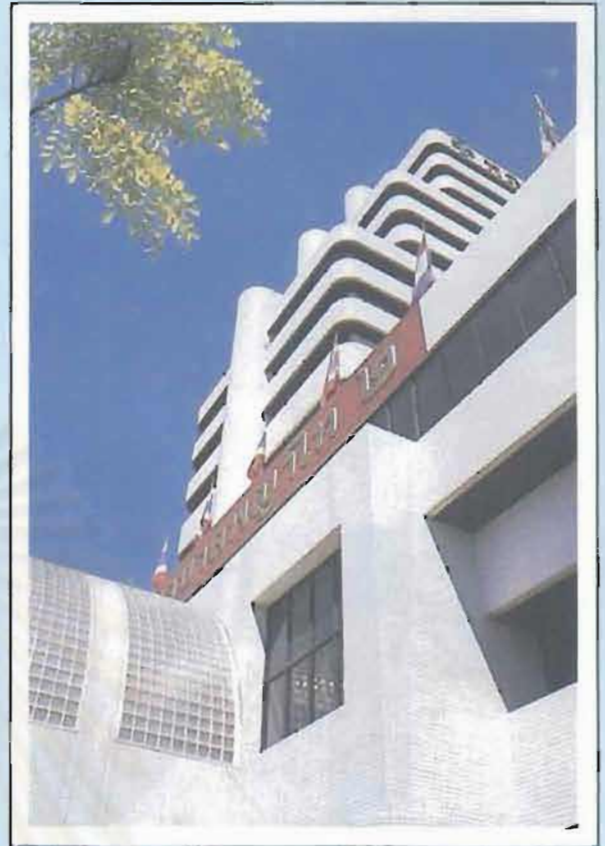
สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





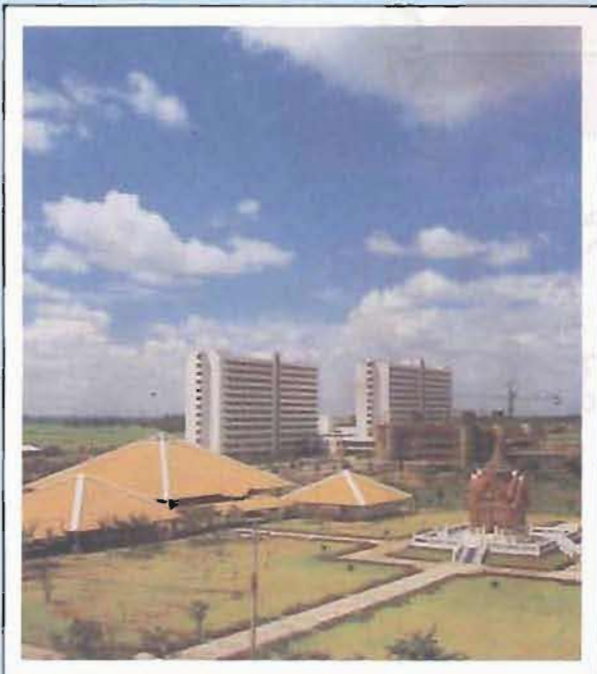
### โรงพยาบาลพญาไท 1

364/1 ถนนศรีอยุธยา เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400  
 โทร. 2452620-1 แฟกซ์. 2455488  
 364/1 Sri Ayudhya Rd., Phayathai, Bangkok 10400 Thailand  
 Tel. 2452620-1 Fax. 2455488



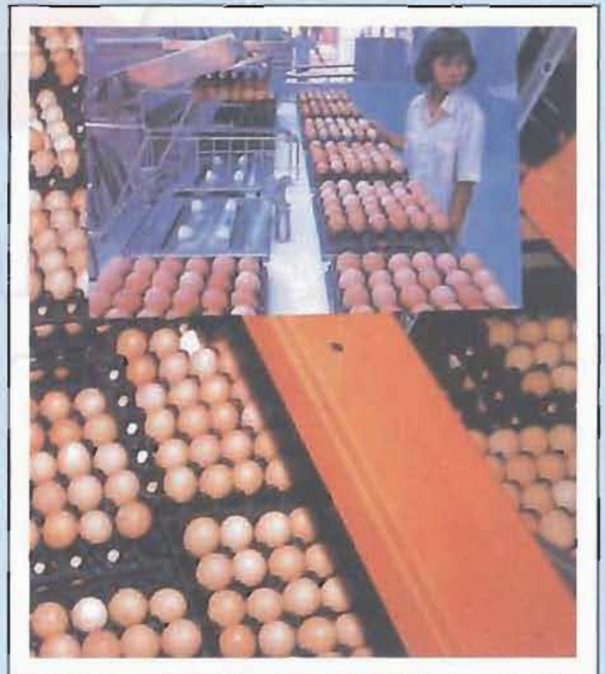
### โรงพยาบาลพญาไท 2

943 ถนนพหลโยธิน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400  
 โทร. 2700780-9, 2799591-5 แฟกซ์. 2712306  
 943 Phaholyothin Rd., Phayathai, Bangkok 10400 Thailand  
 Tel. 2700780-9, 2799591-5 Fax. 2712306



### มหาวิทยาลัยรังสิต

เมืองเอก พหลโยธิน กม.29 ปทุมธานี  
 Tel. 533-9020-4, 533-9050-7



### บริษัท ผลิตภัณฑ์ไข่แปรรูป จำกัด

364/1 ชั้น 6 อาคารจอดรถ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ 10400  
 Tel. 245-5491-2

ด้วยความปรารถนาดีจาก  
 ดร.อาทิตย์ อุไรรัตน์





ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**BLANK PAGE IN ORIGINAL**

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## กรุงเทพฯ คู่เศรษฐกิจไทย คู่ใจประชา

ภายใต้แผนฟ้ากว้างไกล ธนาคารกรุงเทพ  
อยู่เป็นคู่ใจชาวไทย ทุกหนแห่งกว่า 300 สาขาทั่วประเทศ  
ที่ให้บริการด้วยความจริงใจ จริงจังเพื่อรองรับ  
และตอบสนองทุกปัญหา ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน  
จากทีมบริหารผู้เชี่ยวชาญทันสมัย ทันใจ ทันการณ์  
ด้วยเทคโนโลยีก้าวหน้า เพื่อสร้างสรรค์และพัฒนา  
เศรษฐกิจไทยให้ไพศาล



ธนาคารกรุงเทพ  
คู่เศรษฐกิจไทย คู่ใจประชา



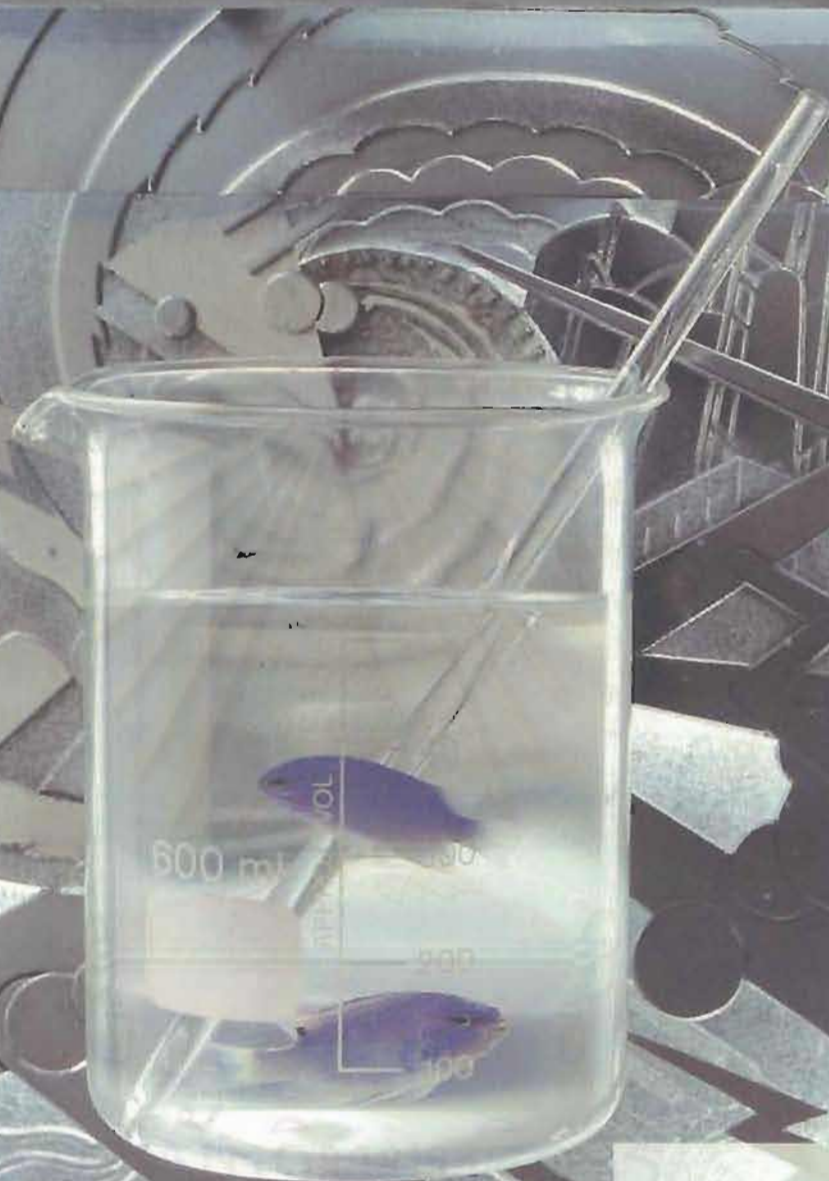
## บัวดอกนี้บานด้วยน้ำใจไทย

แผ่นดินอันกว้างใหญ่ไพศาล และอุดมสมบูรณ์แห่งนี้  
เป็นที่ก่อกำเนิดและพัฒนาสิ่งต่าง ๆ มากมาย  
เจริญโภคภัณฑ์ถือกำเนิดและเติบโต  
บนผืนแผ่นดินแห่งนี้  
ด้วยน้ำใจและความเกื้อหนุนที่พี่น้องไทยมอบให้ตลอดมา  
เจริญโภคภัณฑ์  
จึงมุ่งมั่นสร้างจิตสำนึกให้พนักงานทุกคน  
ทำงานเพื่อมีส่วนร่วมนำความเจริญทางเศรษฐกิจ  
มาสู่ประเทศชาติและพัฒนาคุณภาพชีวิตของพี่น้องไทย  
อย่างต่อเนืองตลอดไป  
เพราะบัวดอกนี้บานด้วยน้ำใจไทย





# ดำรงอยู่คู่กันไป



ตราบที่ยังมีสิ่งแวดล้อมดี ๆ . .  
ชีวิตก็ย่อมมีพลังที่จะพัฒนา  
เทคโนโลยีให้ก้าวหน้า  
เราเชื่อมั่นว่า เทคโนโลยีที่ก้าว  
ไปในวันนี้ จะยังประโยชน์ต่อ  
การรักษาสุขภาพแวดล้อมที่ดีไว้  
คงอยู่ตลอดไป

**Thaioil**

บริษัท ไทยออยล์ จำกัด