



ระบบราชการและการบริหารงานบุคคล

3.1 ความหมายของระบบราชการ

คำว่า "ระบบราชการ" ในภาษาไทยแปลมาจากคำว่า "Bureaucracy" ในภาษาอังกฤษ ศัพท์ภาษาอังกฤษ แยกออกพิจารณาได้เป็น 2 คำ คือ "Bureau" เป็นคำฝรั่งเศส แปลว่า กระทรวง ทบวง กรม สำนักงาน หน่วยงานของรัฐบาล ส่วนคำว่า "Cracy" มาจากรากศัพท์ภาษากรีก คำว่า Kratia หรือ Kratein แปลว่า การปกครองหรืออำนาจ เมื่อนำคำทั้งสองมารวมกันก็แปลได้ว่า การปกครองแบบสำนักงาน หรือการปกครองแบบ กระทรวง ทบวง กรม เพื่อเรียกให้ง่ายเข้า จึงแปลกันว่า ระบบราชการ¹

ระบบราชการมิใช่เป็นของใหม่ หากแต่มีมาหลายพันปีแล้ว ตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน เรื่องอำนาจแค่เพียงจะเป็นที่สนใจกันเมื่อศตวรรษที่แล้วนี้เอง ความมั่งคั่งของชาติ และองค์การเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ระบบราชการแผ่ไพศาลออกไปในสมัยโบราณนั้น รัฐบาลส่วนมากจะมีขนาดเล็กแม้จะมีขนาดใหญ่อยู่บ้าง ระบบบริหารก็มีการรวมอำนาจอย่างหลวม ๆ และมีองค์การที่มีระเบียบอยู่น้อยยกเว้นรัฐบาลเท่านั้น ต่อมารัฐต่าง ๆ ขยายตัวและเจริญรุ่งเรืองขึ้น พลเมืองก็เพิ่มมากขึ้น องค์การต่าง ๆ ก็เติบโตขึ้น ปรากฏการณ์หรือระบบการบริหารที่จำต้องมีระเบียบแบบแผนก็เกิดขึ้น ซึ่งเรียกว่าระบบราชการ²

¹ "Bureaucracy" Encyclopaedia Britannica (Chicago, Encyclopaedia Britannica, Inc, 1963) vol.4p.421.

² Peter M. Blau and Marshall W. Meyer, Bureacracy in Modern Society (New York : Bandom House, 1971), pp.10-11.

อย่างไรก็ดี การให้คำจำกัดความของระบบราชการนั้น พอประมวลออกได้เป็น 4 กลุ่ม ความคิดเห็นดังนี้คือ¹

กลุ่มแรก ให้ความหมายของระบบราชการโดยพิจารณาในแง่โครงสร้างขององค์การ ซึ่งมี วิกเตอร์ ทอมป์สัน และเฟอร์เรียด เอกคี้ เป็นผู้นำแนวความคิดนี้ โดยอธิบายว่าระบบราชการนั้นจะเกิดขึ้นได้ในองค์การที่มีสายการบังคับบัญชายาวสลับซับซ้อน มีการแบ่งงานกันทำตามความชำนาญเฉพาะอย่างและการบริหารงานมีระเบียบข้อบังคับจริงจัง

กลุ่มที่สอง พิจารณาความหมายของระบบราชการ ในแง่พฤติกรรม คือ ให้คำจำกัดความโดยพิจารณาถึงพฤติกรรมของคนหรือกิจกรรมที่องค์การนั้นแสดงออกทั้งรูปของปกติวิสัยและผิดปกติวิสัย การแสดงออกในรูปปกติวิสัย หมายถึง พฤติกรรมที่มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์แน่นอน และสมควรที่พึงทำ ส่วนพฤติกรรมที่ผิดปกติวิสัย มีอาทิ การยักยอกระเบียบเคร่งครัดเกินไป การล่าช้า การรวมอำนาจมากเกินไป เป็นต้น

กลุ่มที่สาม เป็นการให้ความหมายโดยพิจารณาในแง่ของความสำเร็จตามเป้าหมาย องค์การใดก็ตามที่บริหารงานลุล่วงตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุดโดยไม่คำนึงถึงสิ่งอื่นใดก็เรียกว่าเป็นระบบราชการ เช่น การใช้คนทำงานอย่างเครื่องจักร การบริหารงานที่มุ่งแต่งานโดยไม่เอาหน้าใจคน เป็นต้น

กลุ่มที่สี่ พิจารณาความหมายของระบบราชการไปในทั้งแง่ดีและแง่ร้าย กล่าวคือ มองกันคนละทัศนะ ฝ่ายที่มองในแง่ร้ายมีความเห็นไปว่า ระบบราชการเป็นระบบการทำงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการยืดหยุ่น ย่นสั้นย่นยาว ซึ่งเป็นแนวความคิดของ ฮาโรลด์ คาสกี และนักวิชาการอื่น ๆ อีกหลายคน เช่น มาร์แชล คิมมอร์ค และกุนเนอร์ เมย์ดิล เป็นต้น ส่วนฝ่ายที่มองโลกในแง่ดี ก็มีความเห็นว่าเป็นระบบที่คั่งงม เป็นระบบที่รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม เป็นระบบที่มีการเลือกสรรคนเข้าทำงานโดยถือความรู้ความสามารถ และมีระเบียบแบบแผนแน่นอนในการบริหารงาน

¹ กุลชน ฆนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2522), หน้า 157 - 167.

3.2 ลักษณะสำคัญของระบบราชการ

แมกซ์ เวเบอร์ ได้แบ่งลักษณะของระบบราชการ ไว้ดังนี้¹

1. การทำงานในลักษณะของความชำนาญพิเศษ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของระบบราชการ ทั้งนี้เพราะเนื้อหาของภารกิจคือการต้องการให้คนงานมีความชำนาญพิเศษ โดยอาศัยหลักการของการแบ่งงานกันทำ คนงานจะได้รับการฝึกฝนซ้ำแล้วซ้ำอีกเพื่อให้มีฝีมืออย่างแท้จริง

2. การทำงานภายใต้กรอบของกฎหมาย ลักษณะการทำงานที่ไม่สามารถยืดหยุ่นได้ เนื่องจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนโดยเฉพาะอย่างยิ่งในองค์การของรัฐจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับโดยเคร่งครัด นอกจากนี้จะมีกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แล้ว การบริหารราชการยังมีขนบธรรมเนียมประเพณีเป็นเครื่องโน้มนำให้มีการปฏิบัติอยู่ในวงกรอบของขนบธรรมเนียมประเพณีนั้น ๆ ด้วย

3. ลักษณะของการนำแต่ผู้เดียว ภาวะของผู้ว่าในระบบราชการนั้นมักมีลักษณะไปในทางใช้อำนาจเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว การวินิจฉัยสั่งการ มักเป็นไปในทำนองถือความเห็นของตนเป็นใหญ่ การควบคุมงานก็เป็นไปตามสายการบังคับบัญชาโดยเคร่งครัด

4. การบริหารราชการมีลักษณะเป็นภารกิจที่ต้องปฏิบัติต่อเนื่องกัน จะหยุด ๆ ทำ ๆ ไม่ได้ เพราะองค์การของรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ซึ่งไม่มีวันจะสิ้นสุดหรือหมดสิ้นไป มีแต่จะขยายตัวไปอย่างไม่หยุดนิ่ง

5. การดำเนินงานใด ๆ ของราชการจะต้องเป็นไปตามกำหนดกฎเกณฑ์ เป็นการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดไว้ จะทำการนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับมิได้

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, หลักบริหาร (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2511)

6. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับบัญชาซึ่งกระทำไปในลักษณะเป็นหน้าที่ราชการมิใช่เรื่องส่วนตัว

7. การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการถือหลักความรู้ความสามารถในการเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ จะต้องมีการวัดความรู้ความสามารถที่เชื่อถือได้ และเป็นการเปิดโอกาสให้แก่บุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้ารับราชการได้โดยปราศจากข้อกีดกันใด ๆ นอกจากนี้จะต้องมีหลักประกันว่า การรับราชการนั้นมีความมั่นคงในตำแหน่ง และสามารถยึดเป็นอาชีพได้

8. ตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นสิ่งที่ไม่อาจซื้อขายหรือโอนสิทธิหน้าที่ให้แก่กันได้ การบรรจุแต่งตั้งให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งใดต้องปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือ มีหลักเกณฑ์ระบุไว้แน่นอน

9. การปฏิบัติราชการนั้นจะต้องกระทำเป็นหลักฐานหรือลายลักษณ์อักษร มีระเบียบ ข้อบังคับ หรือมีหลักเกณฑ์ระบุไว้แน่นอน และมีหลักฐานตรวจสอบได้

การศึกษาลักษณะสำคัญของระบบราชการนั้น ได้กล่าวแล้วว่า แล้วแต่จะเข้าไปในทางไหน หรือผู้เสนอแนวความคิดอยู่ในสังคมใด ก็มักจะได้รับอิทธิพลของวัฒนธรรมนั้นมากกำหนดลักษณะของระบบราชการด้วย การมองระบบราชการจึงเห็นไม่เหมือนกัน นอกจาก แม็ก เวเบอร์ จะเป็นที่ยอมรับนับถือของคนทั่วไปแล้ว นักวิชาการอื่น ๆ ได้แก่ ฮาร์โรลด์ ลาสกี ซึ่งมีทัศนะในทางนิเสธ (Negative) อย่างรุนแรงต่อระบบราชการ ถึงกับกล่าวว่า ระบบราชการเป็นระบบบริหารที่ตกอยู่ในเงื้อมมือของข้าราชการ โดยเด็ดขาด และก่อให้เกิดอำนาจอันทำลายเสรีภาพของประชาชน¹ ข้าราชการแสดงบทบาทอยู่ในกรอบของกฎหมายและระเบียบแบบแผน ซึ่งเป็นลักษณะการปฏิบัติราชการของข้าราชการทั่วโลกในปัจจุบันนี้

¹ Harold J. Laski, "Bureaucracy" Encyclopedia of the Social Sciences (New York : Mcmillan Company, 1930) vol.30, p.70.



3.3 ความหมายของการบริหารงานบุคคล

ในทางรัฐประศาสนศาสตร์ถือว่าคนเป็นทรัพยากรทางการบริหาร (administrative resources) ที่สำคัญที่สุด การบริหารไม่ว่าจะเป็นราชการหรือองค์การเอกชน มีทรัพยากรทางการบริหารอยู่ 4 ประการ คือ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหาร ทรัพยากรทางการบริหารแต่ละประเภทล้วนมีความสำคัญและพึ่งพาอาศัยกันจะขาดอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ได้ เช่น ไม่มีเงิน ไม่มีวัสดุ เราก็ไม่สามารถทำอะไรได้ หรือหากมีเงิน มีวัสดุพร้อมแต่ขาดคน ผลงานก็ไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะแม้องค์การจะมีเงินและวัสดุมากมายเพียงใดก็ตาม แต่สิ่งเหล่านั้นปราศจากชีวิตไม่สามารถออกดอกออกผลได้ ถ้าปราศจากสิ่งซึ่งคณะบุคคลนำชুমกำลังเหล่านี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์¹ เมื่อพิจารณาในแง่นี้จะเห็นได้ว่าคนเป็นทรัพยากรการบริหารที่สำคัญเหนือทรัพยากรอื่นใด

การบริหารงานบุคคล คือ การปฏิบัติการเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การใดองค์การหนึ่ง นับตั้งแต่การสรรหาคณะเข้าทำงาน การคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน การปกครองบังคับบัญชา การลงโทษทางวินัย การให้พ้นจากงาน และจ่ายบำเหน็จบำนาญเมื่อออกจากงานไปแล้ว² การบริหารงานที่กล่าวนี้เพื่อที่จะให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและใช้บุคคลนั้นให้เกิดประโยชน์แก่องค์การในด้านประสิทธิภาพของงานและเกิดผลงานมากที่สุด ดังที่ศาสตราจารย์ พิลิกซ์ เอ. ไนโกร กล่าวอย่างกระชับ

¹ สหัทธ กาญจนะทัชคะ, "การจัดการแผนใหม่" (แปล) จากหนังสือ Modern Management ของ Dick Corson (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2501), หน้า 63.

² สุกิจ จุลลนนท์ "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่" การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย อมร รักษาสิทธิ์ และโสรัส สุจริตกุล (บรรณาธิการ) (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีย, 2514), หน้า 15.

ไว้ว่า การบริหารงานบุคคลนั้นคือศิลปะในการเลือกสรรคนใหม่ และใช้คนเก่าในลักษณะที่จะให้ได้ผลงานและบริการจากการปฏิบัติงานของบุคคลเหล่านั้นมากที่สุดทั้งในค่านปริมาณ และคุณภาพ ¹

3.4 วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคล ²

วัตถุประสงค์อันสำคัญของการบริหารงานบุคคล ได้แก่ การเลือกสรรผู้ที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาทำงานให้มีจำนวนเพียงพอเพื่อให้งานใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์เต็มที่ เพื่อรักษากำลังคน บำรุงส่งเสริมสมรรถภาพและกำลังใจ เพื่อให้บุคคลสามารถปฏิบัติงานได้มีประสิทธิภาพสูงสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การบริหารงานบุคคลมีวัตถุประสงค์ดังนี้คือ

1. เพื่อสรรหาและเลือกสรร (recruitment and selection)
ให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถและความประพฤติดี
2. เพื่อใช้ประโยชน์ของบุคคลให้เกิดผลสูงสุด (utilization)
3. เพื่อรักษาไว้ซึ่งบุคคลให้ทำงานกับองค์กรนาน ๆ (maintenance)
4. เพื่อพัฒนาให้บุคคลมีสมรรถภาพเพิ่มขึ้นอย่างไม่หยุดยั้ง (development)

3.5 กระบวนการบริหารงานบุคคล

หลักการสำคัญของการบริหารงานบุคคลนั้น คือ การจัดให้บุคคลที่เลือกสรรมาเป็นอย่างดีแล้วได้ทำงานในตำแหน่งที่เหมาะสม put the right man in the right job ให้เขามีจิตใจทุ่มเทและรับผิดชอบงาน โดยทำให้ความเป็นธรรมในการกำหนดเงินเดือนหรือค่าจ้าง รวมทั้งการเลื่อนตำแหน่งฐานะและเงินเดือน ฝึกอบรมให้เขามีความรู้ความ

¹ Felix A. Nigro, Public Administration : Reading and Documents
(New York : Rinehart & Inc., 1951) p.201.

²อุทัย หิรัญโต, หลักการบริหารงานบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไอเคียนสโตร์, 2523) หน้า 3.

ความสามารถเพิ่มขึ้น ตลอดจนสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูลให้เขามีกำลังชีวิต ซึ่ง การที่จะดำเนินการให้บรรลุผลดังกล่าวนี การบริหารงานบุคคล จึงมีกระบวนการเป็น อันมาก ซึ่งอาจลำดับขั้นที่สำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบายและวางระเบียบเกี่ยวกับตัวบุคคล¹
2. การวางแผนในการจัดอัตรากำลังให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์
3. การวางโครงการปฏิบัติ
4. กำหนดหน้าที่และคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่าง ๆ
5. การจำแนกตำแหน่ง
6. การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง
7. การสรรหาคคนมาทำงาน
8. การเลือกสรรและทดสอบ
9. การให้ทดลองปฏิบัติงาน
10. การบรรจุแต่งตั้ง
11. การจัดทำทะเบียนประวัติ
12. การย้ายและโอน
13. การพัฒนาบุคคล
14. การประเมินผลการปฏิบัติงาน
15. การพิจารณาความดีความชอบ
16. การเลื่อนตำแหน่งฐานะ
17. การรักษาสุขภาพและความปลอดภัยในการทำงาน
18. การจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล
19. การปกครองบังคับบัญชา
20. การรักษาวินัย

¹ สุกิจ จุลลพันธ์, "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่" การบริหารงานบุคคล
ในประเทศไทย, หน้า 16-17.

21. การให้พินิจจากงาน
22. การจักรระบบบำเหน็จบำนาญ
23. การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับตัวบุคคล

ทั้ง 23 ประการที่กล่าวถึงข้างต้นเป็นกระบวนการของการบริหารงานบุคคล ในทางวิชาการ หรือพูดอีกอย่างก็คือ ทั้ง 23 ประการ คือวิธีปฏิบัติในทางการบริหารงานบุคคล (personnel practices) ซึ่งในการวิจัยนี้ ผู้เขียนได้ถือ ตัวแปรทางการบริหารงานบุคคล เพียง 2 ประการ อันเป็นการเชื่อมต่อกับผลงานวิจัยของนักวิชาการ (จากบทที่ 1) คือ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาขึ้นเงินเดือนสองชั้น (การพิจารณาความดีความชอบ) และการลงโทษทางวินัย (การรักษาวินัย) ซึ่งผลของการวิจัยผู้เขียนจะได้แสดงให้เห็นในบทที่ 4.

โดยจะศึกษาจากข้าราชการ 4 กรมใน 4 กระทรวงหลัก ซึ่งปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาชนบทยากจน (2525-2529) ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ไปรกฎในภาคผนวกที่ 2) อันประกอบด้วยข้าราชการจากกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข และกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งปฏิบัติงานในเขต 38 จังหวัดยากจน (ไปรกฎภาคผนวกที่ 3)