

# ความสัมพันธ์ระหว่าง การบริหารงานบุคคลและรัฐศาสตร์ พิน ปรัชญฤทธิ์

## คำนำ

การบริหารงานบุคคลและรัฐศาสตร์มีความสัมพันธ์อย่างน้อยที่สุด 2 ประการคือกันคือ ความสัมพันธ์ทางทั้งป่าเกิดแห่งความรู้ (epistemological) และความสัมพันธ์ทางทั้งวัตถุ ประสงค์ของการนำความรู้เหล่านี้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม (teleological) ด้านของในเมืองความสัมพันธ์ทางทั้งป่าเกิดแห่งความรู้ หรือหลัก “สายเลือด” จะเห็นได้ว่า รัฐศาสตร์ก่อให้เกิดวิชาธรรฐ์ประศาสนศาสตร์ และวิชาธรรฐ์ประศาสนศาสตร์เป็นป่าเกิดของวิชา การบริหารงานบุคคล<sup>1</sup> ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การบริหารงานบุคคลเป็นลูกหลานของวิชาธรรฐ์ประศาสนศาสตร์ นั่นเอง เมื่อว่าในเมืองรายเดือนนี้จะมีหัวข้อการนำเสนอทั้งหมดที่มีความสัมพันธ์กันแน่นเพื่อยังชื้น ในบัญชี

วิชาธรรฐ์ประศาสนศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วย การเมือง รัฐบาล รัฐ สังคม และอำนาจ หรือถ้าที่ อิสกันกกล่าวไว้ว่า รัฐศาสตร์เป็นวิชาที่ว่าด้วยระบบการเมืองซึ่งหมายถึง พฤติกรรม หรือแบบ ปฏิกริยาโดยทั่วไปของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อแบ่งสรรบันส่วนทรัพยากรที่มีค่าหรือเพื่อกำหนด นโยบายสาธารณะ<sup>2</sup> หากมองในเมือง การบริหารงานบุคคลก็เป็นวิชาที่ว่าด้วย การแบ่งสรรบันส์ ส่วนทรัพยากรที่มีค่า เช่นความชอบธรรม บุคลากร และเงินงบประมาณ ฯลฯ เช่นเดียวกับ

วิชารัฐศาสตร์ จะผิดแยกกันอยู่บ้าง ก็ตรงที่มีขอบเขตและความหน้าเบาในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในการพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของการที่มีค่าเหล่านี้เท่านั้น

ถ้าพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการนำความรู้ไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่สังคมโดย ส่วนรวมแล้วจะเห็นได้ว่า หากวิชารัฐศาสตร์มีวัตถุประสงค์ที่จะหาทางประนีประนอมความขัดแย้งที่ เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น การบริหารงานบุคคลก็มีวัตถุประสงค์ ในทำนองเดียวกัน จะแยกต่างกันอยู่บ้างก็เพียงแค่ขอบเขตและความหน้าเบาเท่านั้น อาจกล่าว ได้ว่า วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลเป็นวัตถุประสงค์ยอดของรัฐศาสตร์

เนื่องจากการบริหารงานบุคคลและรัฐศาสตร์ มีความสัมพันธ์กันอย่างแน่นแฟ้น ทั้งก่อตัวมาเดือนี้เอง ผู้เขียนจึงได้รับการวิเคราะห์ประกายการณ์หรือพฤติกรรมทาง ค้านการบริหารงานบุคคลก็ตี หรือการนำเอาความรู้จากวิชาการบริหารงานบุคคลไปใช้ก็ตี จึง น่าจะพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมืองประกอบด้วย การพุดถึงเทคนิคของการบริหารงานบุคคล แต่เพียงอย่างเดียวโดยมิได้พิจารณาถึงஆகமயப்ளதைகங்களின் முறையென்று ไม่ใช่เทคโนโลยี แต่เป็นสังคมชนะ กล่าวก็อ ลักษณะรวมของการบริหารงานบุคคลว่าเป็นเรื่อง ที่เกี่ยวกับเทคนิค หรือเป็นเรื่องของ “การบริหาร” เช่นผลงานของนักวิชาการที่มีต่อไว วิตั้น จนถึงผลงานของ ไอ. เกตตัน สก็อต ส่วนสักษะและหลัง มองการบริหารงานบุคคลว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง (และเศรษฐกิจ) คั่งจะเห็นได้จากผลงานของ พร็อกซ์ มอร์ตไทน์ แมร์กซ์ มีอาล แฟรงก์ เจ. ทอมป์สัน วิชาร์ค นาธาน เพลิกซ์ และสโตร์ ไนโกร และแรมสเล็ย์ และชาลด์ บีนพัน

### **การบริหารงานบุคคลในฐานที่เป็นกิจกรรม เทคนิค และระบบคุณธรรมของการบริหาร (Public Personnel Administration Qua Administration)**

การมองการบริหารงานบุคคลในฐานที่เป็นกิจกรรม เทคนิค และระบบคุณธรรม ทางการบริหาร มือที่ชิพเหล่านี้อ่อนแหนกว่าความคิดของนักวิชาการและบุคลากรนานา民族ที่มีศักยภาพ ทั้งจะเห็นได้จากข้อเขียนของนักวิชาการทางการบริหารแบบคลาสสิก ซึ่งยังคงแสดงความเชื่อว่าเป็นอย่างมาก

ของการบริหารงานของรัฐบาล ก็คือประสิทธิภาพในการทำงานและความประยุต แล้วเชื่อว่า ประสิทธิภาพในการทำงานที่ดี และความประยุตก็คือเกิดขึ้นได้จากบ้านทั้งสองประการด้วยกัน ก่อตัวคือ (1) จะต้องพยายามแยกการบริหารงานบุคคลออกจากกิจกรรมทางการเมืองอย่างเด็ดขาด กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า “การเมือง” เป็นปฏิบัติที่ต้องระบบคุณธรรม และเป็นอุปสรรคต่อประสิทธิภาพ และความประยุตในการบริหารราชการนั้นเองและ (2) การบริหารงานบุคคลจะต้องอาศัยเทคนิค และ “หลักการบริหาร” แบบวิทยาศาสตร์เข้าช่วย นักวิชาการที่มีความเชื่อเช่นนี้มีอยู่หลายคน ทั้งกัน เช่น วิลสัน ไวท์ วิลสันพับลี่ สตาฟฟ์ ราล์ฟ แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะผลงานของ วิลสันและสถาทัศน์เท่านั้น

วูดไวร์ วิลสัน<sup>๓</sup> เป็นบุคคลแรกที่พยายามจะแยกการบริหารงานบุคคลออกจาก กิจกรรมทางการเมืองอย่างเด็ดขาด โดยเห็นว่า การบริหารโดยทั่วๆ ไปและการบริหารงาน บุคคลควรจะกันเอาไว้นอกเวลางานความยุ่งเหยิงทางการเมือง จากโจทย์คันนันนี้เองที่ทำให้ วิลสันเห็นว่าการบริหารงานเป็น “พลังอิสระ” สามารถที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปโดย ไม่ต้องยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง และเศรษฐกิจ ตลอดจนภาวะแวดล้อมอื่น ๆ

ในบัญชีนักบริหารงานบุคคลอีกผู้หนึ่งที่เชื่อว่าการบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่ เกี่ยวกับปัญหาทางเทคนิคและไม่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ เป็นผู้ที่มี อิทธิพลทางค้านความคิดมากที่สุดคนหนึ่งนั่นคือ ไอ เกลน สตาฟฟ์ ดังจะเห็นได้ว่าหนังสือของ สตาฟฟ์ ซึ่งพิมพ์ครั้งแรก ในปี 1936 ก็ยังมีผู้นิยมอ่านและนำ “หลักการ” ของสตาฟฟ์ไปใช้ อย่างแพร่หลาย แม้ว่าเราจะอยู่ในศตวรรษ 1970 ก็ตาม สตาฟฟ์ยังมีความเชื่ออย่างแรงกล้าว่า การมองปัญหาการบริหารงานบุคคลแบบวิลสันยังใช้ได้อยู่ โดยย้ำว่าหัวใจของการบริหารงาน บุคคลในบัญชีนักคือ ระบบคุณธรรม ตัวyle เท่านั้น จึงไม่น่าประหลาดใจเลยว่าเหตุใดสถาทัศน์ จึง ยังคงยึดในเรื่องการทำบุญบารุง และเก็บรักษาระบบคุณธรรมเอาไว้อย่างไม่ยอมเปลี่ยนแปลงใน หนังสือ Public Personnel Administration ฉบับล่าสุด<sup>๔</sup> ระบบคุณธรรม จึงยังคงเป็น “คัมภีร์” ของการบริหารงานบุคคลทราบเท่าทุกวันนี้ นอกจากนั้นหนังสือเล่มนี้ยังกล่าวถึงเทคนิคการบริหาร งานบุคคลไว้อีกด้วย ความจริงแล้วสถาทัศน์ก็ได้กล่าวถึงการเมืองและการบริหารไว้บ้าง

เหมือนกัน แต่ไม่ได้พูดไว้โดยละเอียดพอที่จะทำให้ผู้อ่านได้เข้าใจถึง “การเมืองของการบริหารงานบุคคล” เท่าที่ควร จึงอาจกล่าวได้ว่า ผลงานของสถาหัลน์ ยังมีลักษณะเป็นแบบโบราณอยู่มาก

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การยึดระบบคุณธรรมและเทคนิคทาง ๆ ของการบริหารงานบุคคลไม่ใช่เป็นเรื่องที่ผิดปกติแต่อย่างใด แท้การที่นักวิชาการมองบัญชาการบริหารงานบุคคล ว่าเป็นเรื่องของ “การบริการ” แท้เพียงอย่างเดียวทำให้พัสดุโอกาสที่จะถูกตั้งข้อสงสัยว่า อะไรคือ จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการบริหารงานบุคคล จึงเท่ากับเป็นการมองเฉพาะมั่จัยภายในหน่วยงาน โดยมิได้พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมทางภายนอกเมืองเศรษฐกิจประกอบด้วย ผู้เขียนเห็นด้วยกับนักวิชาการรุ่นใหม่ที่เสนอว่า การกิจของ การบริหารงานบุคคลสมัยใหม่นี้ ไม่ควรจะดำเนินถึง ประสิทธิภาพ ความประทัย และระบบคุณธรรมแต่เพียงด้านเดียว แต่ควรจะดำเนินถึงความต้องการหึงของผู้ที่อยู่ภายใต้กฎหมายและภัยนอกหน่วยงาน ตลอดจนความอยู่รอดขององค์กรที่ตัวย

### **การบริหารงานบุคคลในฐานะที่เป็นกิจกรรมทางการเมือง**

(Public Personnel Administration Qua Political Science)

การมองการบริหารงานบุคคลว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับบัญชาการทางเทคนิคและไม่เกี่ยวข้อง กับกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ ถูกนักวิชาการรุ่นใหม่โภนกิโนในหลายด้านด้วยกัน เนื่อง อย่างเช่นนักวิชาการรุ่นใหม่มีพ่อใจผลงานของนักวิชาการรุ่นเก่า 3 เรื่องด้วยกัน กล่าวคือ (1) จะเป็นการสมควรหรือไม่ประการใดที่จะแยกการบริหารงานบุคคลออกจากกิจกรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ (2) “หลักวิทยาศาสตร์” และเทคนิคของการบริหารงานบุคคลแบบเก่าจะใช้ กับสถานการณ์ในปัจจุบันได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ และ (3) ระบบคุณธรรมที่ยึดถือกันมาเป็น เวลาช้านานนี้ จะทำให้การบริหารงานบุคคลบรรลุเป้าหมายของสังคมในปัจจุบันหรือไม่

ภายหลังส่วนรวมโดยกรังท์ส่อง นักวิชาการหลายท่าน เห็นว่าการแยกการบริหาร งานบุคคลออกจาก การเมืองโดยเด็ดขาด เป็นการมองบัญชาการแบบและห่างไกลจากความเป็นจริง ในหนังสือ *Elements of Public Administration* ซึ่งมี มอร์สไตน์ นาร์ก้า เป็นบรรณาธิการ และมีนักวิชาการคนอื่น ๆ อีก 14 ท่าน สะท้อนให้เห็นว่า บัญชาการบริหารงานน่าจะพิจารณา

ในเมืองบ้ำจัยทางการเมืองมากกว่าเทคนิค กอยวารอบ<sup>8</sup> เห็นว่า การบริหารก็คือการเมือง โดยให้เหตุผลว่า หากการเมืองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับบัญชา “ใครได้อะไร เมื่อใดและอย่างไร” แล้ว การบริหารงานบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้ท้ายเหมือนกัน ส่วนกิจกรรมรัฐ-ประศาสนศาสตร์รุ่นใหม่มีความเห็นในทำนองเดียวกัน และเสนอว่าการบริหารที่เน้นในเรื่องระบบคุณธรรมและเทคนิคควรจะหลีกทางให้ปรชญาการบริหารซึ่งเน้นในเรื่องความพยายามที่จะลดความทุกข์ยากทางท้านเศรษฐกิจ สังคมและจิตวิทยาของคนที่อยู่ภายใต้ภัยในและภายนอกองค์กร เพื่อให้มีความยุติธรรมในสังคม (social equity)<sup>9</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า การบริหารงานบุคคลที่ยึดระบบคุณธรรมและเทคนิคเป็นหลักยังไม่อ้าให้หลักประกันให้ไว คนส่วนใหญ่จะได้รับความยุติธรรม เพราะจะทำให้เกิดปรากฏการณ์ที่ Wallace Sayre เรียกว่า “The triumph of techniques over purpose”<sup>10</sup> นอกจากนี้การบริหารงานบุคคลแบบเก่ายังทำให้ข้าราชการและภาระงานมีความหวั่นไหวและไม่สนใจที่การทำงานที่ทนรับผิดชอบอยู่เสียอีกด้วย<sup>11</sup>

ยังกว่านั้นนักวิชาการสมัยใหม่ยังเห็นว่า ระบบคุณธรรม ของ การบริหารงานบุคคล ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันกำลังจะเป็นบัญชาในตัวของมันเองกล่าวก็อ ผู้คนเริ่มทราบหนักกันว่าระบบคุณธรรมเป็นระบบที่มีลัพธ์ทางการและให้ประโยชน์เฉพาะชนชั้นกลาง มิได้สันໃใจบัญชาของบุคคลบางกลุ่ม เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ชนพิการ หรือชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เนื่องจากยังคงเป็นระบบคุณธรรมที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีข้อบกพร่องหลายประการด้วยกัน กล่าวก็อ

(1) การใช้หลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการสร้างมาตรฐาน นำเข้าสู่ความต้องการของแต่ละคน “เกิด” มาไม่เหมือนกัน หลักเกณฑ์ ความรู้ความสามารถต่างๆ ได้รับการผ่อนปรนลงมาบ้าง

(2) การใช้หลักความเป็นกลางทางการเมือง จะเป็นการหมายรวมไว้ในหน่วยงาน กระบวนการทักษิณการเมืองของตนเพียงพระผู้นั้นเข้ามาเป็นข้าราชการหรือไม่

(3) จะมีความจำเป็นหรือไม่ประการใดที่ข้าราชการจะต้องมีความมั่นคงในหน้าที่ การทำงาน กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า จำเป็นหรือไม่ที่ข้าราชการจะต้องรับราชการและประจำอยู่ ณ หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดก็วิถี

(4) การใช้ “หลักความเสมอภาคในโอกาส” ใน การบริหารงานบุคคลจะเป็นการสมควรหรือไม่ อะไรคือความเสมอภาคในโอกาส เสมอภาคกันที่สำคัญที่สุดเรื่องที่นี้ หรือเส้นชัย

คำถามเหล่านี้ และคำถามอื่น ๆ กำลังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในระหว่างนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานทางค้านการบริหารงานบุคคล ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลที่ยึดมั่นในระบบคุณธรรมและเทคโนโลยีเป็นสิ่งที่ล้าสมัย เพราะบัญชาการบริหารงานบุคคลมิใช่เป็นเพียงบัญชาการบริหารเท่านั้น แต่เป็นบัญชาการที่เกี่ยวข้องกับการเมือง และเศรษฐกิจด้วย ส่วนฝ่ายที่ยังยึดมั่นอยู่กับระบบคุณธรรมกลับโต้ว่า การบริหารงานบุคคลไม่ควรเอาร่องอื่นเข้ามา เป็นตัวอย่าง ความเห็นของทั้งสองฝ่ายนั้นว่าก้าวตังหัวคามรุนแรงยังขึ้นเช่น มีผู้ที่คิดว่า อะไรคือ ความยุติธรรมในการบริหารงานบุคคล รอจว.ส.<sup>11</sup> ให้เหตุผลว่า หน่วยงานอาจจะยอมให้มีความไม่เสมอภาคเกิดขึ้นได้บ้าง หากการทำเช่นนั้น จะช่วยให้ “ชนกลุ่มน้อย” ได้รับประโยชน์เช่นเดียวกันกับคนอื่น ๆ ในทางตรงกันข้าม ในชิก<sup>12</sup> กลับเห็นว่า เราไม่ควรมองความยุติธรรมในแง่ของความเสมอภาคหรือไม่เสมอภาคในโอกาสเพื่อให้ “ชนกลุ่มน้อย” ได้รับประโยชน์เหมือนคนอื่น ๆ แต่การจะมองว่าแต่ละคน ให้หุ่นแท้ลงกายกำลังใจให้มากน้อยเท่าใด หากให้ “ออกแรง” ไปแล้วก็ควรจะได้รับผลตอบแทนจากหยาดแห่งอุณหภูมิและแรงงานของคน ฉะนั้น ให้ว่าในขณะที่ รอจว.ส เห็นว่ารัฐบาลควรจะเข้ามายืนเป็นผู้แบ่งสรรบันส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น จากการปฏิบัติงานของข้าราชการ ในชิกกลับเสนอว่า ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น ควรจะเป็นเรื่อง ส่วนบุคคล กะที่มีคุณสมบัติสูงกว่าและปฏิบัติงานได้ดีกว่า ควรจะได้รับผลประโยชน์มากกว่า หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ในขณะที่ในชิกเสนอให้มีความเสมอภาคที่สำคัญที่สุดเรื่องที่นี้ รอจว.ส กลับเสนอให้มีความเสมอภาคที่เส้นชัย ความเห็นของนักวิชาการทั้งสองท่านนี้ จึงมีลักษณะตรงกันข้าม เสมือนขาตันคำ แต่ความเห็นที่เป็นกลาง ๆ คือความเห็นของรอจว.ส อยู่กับเสนอว่าเพื่อให้เกิด “ความเป็นธรรม” ตัวกันทั้งสองฝ่าย รัฐบาลต้องพิจารณาให้มีความสมดุลย์ระหว่างความเสมอภาคในโอกาสและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานด้วย ซึ่งถ้าพิจารณาดูให้ก็จะเห็นว่า ความเสมอภาคในโอกาสก่อให้เกิดความชอบธรรมในการบริหารงานและเป็นบัญชาทางการเมือง ส่วนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานนั้น ก่อให้เกิดความท้อแท้ใน การบริหารงานและเป็นบัญชาทาง

ท้านการบริหาร หากรัฐบาลจะเน้นแต่เพียงท้านใดท้านหนึ่งมากจนเกินไป จะทำให้ระบบการบริหารงานบุคคลมีอារะค่าเนินไปอย่างรวดเร็วได้

### แนวโน้มของการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

จากการสำรวจที่รับทำรายงานท้านการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน ผู้เชี่ยวชาญพบว่า ปัจจุบันนี้ นักวิชาการเริ่มมองการบริหารงานบุคคลในแง่ของปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจ มากกว่าปัจจัยทางท้านเทคนิคและระบบคุณธรรม ที่เป็นชั้นน้ออาจะเนื่องมาจากสาเหตุสองประการด้วยกัน ประการแรกเทคนิคท้านการบริหารงานบุคคล อาจถึง “ขาดอิมพ์” และก็ได้ส่วนพระภารท่อง เนื่องจากมีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในหลาย ๆ ท้านทั้งกัน การแก้ไขปัญหาการบริหารงานบุคคลที่วายเทคนิคท่าง ๆ แต่เพียงอย่างเดียวคงจะไม่ประสบความสำเร็จหรือไม่ทันก่อเหตุการณ์เป็นแน่<sup>15</sup> นักวิชาการจึงพยายามแสวงหา “กรอบการมองปัญหาการบริหารงานบุคคล” โดยใช้ปัจจัยทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าช่วย กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า แต่เดิมนั้นผู้คนมักจะพยายามแยกการบริหารงานบุคคลออกจากวัสดุศาสตร์ แต่ในปัจจุบันนี้ วิชาการหันส่องเช่นนี้ กลับมีความใกล้ชิดกันมากยิ่งขึ้น เพื่อความกระจາในเรื่องนี้ ผู้เชี่ยวชาญเสนอผลการวิจัยเชิงประจักษ์ ของนักวิชาการ 2 ท่านทั้งกัน คือ แฟรงก์ เจ. ทอมป์สัน และอาร์.พี. นาธาน

### ผลงานของทอมป์สัน<sup>16</sup>

ผลงานของแฟรงก์ เจ. ทอมป์สัน ได้รับความอนุเคราะห์จาก The Oakland Project \* ซึ่งพยายามที่จะดึงนักทฤษฎีและผู้ปฏิบัติการให้หันมาร่วมมือกันแก้ปัญหาการบริหารทั่วๆ ของเมืองโอลิแวน์ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่าโครงการนี้ มีลักษณะเป็น action research center ของเมืองโอลิแวน์นั่นเอง

แฟรงก์ เจ. ทอมป์สัน ที่เนื่องกับนักวิชาการรุ่นใหม่ทั้งหลายกล่าวว่า พอ พยายามจะอธิบายพฤติกรรมและปรากฏการณ์ทางการบริหารงานบุคคลโดยใช้ public administration qua political science paradigm เกษช้าไปฝึกงานและสังเกตการวางแผนนโยบายทุกขั้นตอนของ การบริหารงานบุคคลของเมืองโอลิแวน์ที่วิทนอง (participant observation) เช่น การวางแผนกำลังคน การกำหนดอัตราค่าจ้าง การสรรหาและการปลดคนออกจากงาน

ไอค์แลนด์ก็เหมือนกับเมืองอเมริกันอื่น ๆ ที่มีปัญหาเกี่ยวกับบประมาณในการบริหารงานบุคคล ซึ่งทำให้มีปัญหาทางค้านการเมืองตามมา ปัจจัยของการเมืองที่มีผลกระทบต่อการวางแผนนโยบายการบริหารงานบุคคลนั้น อาจจะแบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือปัจจัยการเมืองภายนอก และปัจจัยการเมืองภายใน<sup>18</sup>

ปัจจัยการเมืองภายนอกที่มีอิทธิพลต่อนโยบายการบริหารงานบุคคลของไอค์แลนด์ มีอยู่สองประการคือภายนอก ประการแรก ชนกลุ่มน้อยที่มีใช้คนผิวขาวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น (4.7 ล้าน 14.5 ล้าน 26.4 ล้าน และ 41.0 ล้านคนในปี 1940, 1950, 1960 และ 1970 ตามลำดับ) ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้มีความรู้สึกว่าตนมิได้รับความยุติธรรม อันเนื่องมาจากการนโยบายการสร้างและ การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทางด้านการเมือง ไอค์แลนด์ จึงพยายามรณรงค์ทางด้านการเมือง เพื่อต่อต้านและคัดค้านนโยบายของเทศบาลอย่างเด็ดขาด (ข้าราชการประจำ 90% อยู่ภายใต้ พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือนของเมือง) กล่าวอย่างสนใจว่า ไอค์แลนด์พยายามจะกำจัดอิทธิพลของการเมืองของนายกเทศมนตรีและคณะเทศมนตรีออกจากไป เสียจากการบริหารงานบุคคล โดยระบุข้อห้ามไว้ในเทศบัญญัติอย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ “การเมือง ของ การบริหารงานบุคคล” ในไอค์แลนด์จึงเป็นปฏิกริยาต่อความหวังข้าราชการประจำที่ต้องกัน เองกันว่าคือข้าราชการของ ไอค์แลนด์แบ่งออกเป็น 2 ค่ายกลั่นกรอง ค่ายที่เป็นตัวแทนของ เทศบาลซึ่งได้แก่ตัวปลัดเทศบาล (City Manager) เอง และค่ายที่เป็นตัวแทนของข้าราชการ ซึ่งได้แก่พนักงานดับเพลิงตำรวจ และชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนโยบายการ บริหารงานบุคคล แต่ละค่ายก็พยายามหาผู้สนับสนุนความคิดเห็นของตน เพื่อเจรจาต่อรองกับ อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้ฝ่ายตนได้รับประโยชน์มากที่สุด

ส่วนปัจจัยการเมืองภายใน ที่มีผลกระทบต่อการวางแผนการบริหารงานบุคคลของ ไอค์แลนด์นั้น จะเห็นได้จากปฏิกริยาต่อความหวังของปลัดเทศบาลและหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ด้านของกันกามทฤษฎีแล้ว เมื่อได้มีการแยกการบริหารออกจาก การเมืองโดยเด็ดขาด ปลัด

เทคโนโลยีน่าจะมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยลำพัง เพราะเป็นหัวหน้าข้าราชการประจำ แต่การณ์หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้ เพราะอิทธิพลของปลัดเทศบาลที่มีต่อการบริหารงานบุคคล ก็คงมีอยู่เฉพาะทางด้านนโยบายที่เกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนและการกำหนดอัตราค่าจ้างเท่านั้น ทั้งนี้ก็ เพราะว่าปลัดเทศบาลจะถือพิจารณาบรรจุและกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการให้อยู่ ในวงเงินบประมาณรายรับให้ได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า ปรัชญาการบริหารของปลัดเทศบาลมุ่ง เผื่อประดิษฐ์ในประดิษฐ์ ไม่ซึ่งมุ่งประดิษฐ์ภาพในการทำงาน การตัดสินใจเน้นในเรื่องประดิษฐ์ซึ่ง ทำให้ข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ ไม่พอใจ เช่น หัวหน้าฝ่ายสวัสดิการมักมีความประสงค์ที่จะเพิ่มคน และเงินค่าเดินทางทางด้านการให้บริการแก่ประชาชนให้มากขึ้นอยู่เสมอ นอกจากนี้ปลัดเทศบาล ยังจะถือพิจารณาท่อรองกับหัวหน้าของพนักงานทั้งเพลิงและตำรวจอย่างระมัดระวัง เพราะ ข้าราชการสองประเภทนี้เป็นผู้ที่ถือยกทั้งค้านและท่อรองเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคน และการ กำหนดอัตราค่าจ้างมากกว่าข้าราชการฝ่ายอื่น ๆ

อนึ่งผู้ที่มีอำนาจในการสรรหาบุคคลภารมิใช้ปลัดเทศบาล หากแต่เป็น ก.พ. และ ผู้อำนวยการบุคลากรของโอีกแลนด์ โดยผู้อ่อนดังให้เหตุผลว่าการสรรหาบุคคลจะต้องอาศัยหลัก ความรู้เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ปลัดเทศบาลจึงไม่ควรจะเข้ามายกเว้นกับงานของด้านนี้อย่างไร ก็ต้องอำนวยการบุคลากรนั้น นอกจากจะต้องท่อสู่กับปลัดเทศบาลแล้ว ยังจะต้องถือประนี ประนอมกับหัวหน้าของชนกลุ่มน้อย ซึ่งพยายามร้องเรียนท่อรัฐบาลถึงว่า พวกคนไม่ได้รับ ความยุติธรรมเสียอีกด้วย

ส่วนในเรื่องที่เกี่ยวกับการปลดคนออกจากงานนั้น ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีอำนาจ เห็นอ่อนนี้ เพราะคั่งได้กล่าวมาแล้วว่า ข้าราชการของโอีกแลนด์ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำ ตั้งนั้นหัวหน้าฝ่ายท่องฯ จึงไม่ถือจะปลดคนออกจากงานหากไม่จำเป็น เพราะยังคงหลัก ง่ายๆ ว่า แม้คนจะพิจารณาปลดคนออกจากงานไปแล้วก็ตาม คุณงานก็อาจหวังเรียนเพื่อ เข้ามารับราชการใหม่ได้ หัวหน้าส่วนราชการจึงไม่ถือให้ความสำคัญแก่เรื่องนี้มากนัก

ผลการวิจัยของทอมป์สัน สะท้อนให้เห็นว่าการบริหารงานบุคคลมิใช่เป็นบัญชา ของการบริหารงานหรือเทคนิคแต่เพียงอย่างเดียวเป็นแน่ เพราะนโยบายการบริหารงานบุคคล

เป็นผลจากปฏิกริยาトイทอประห่วงนักการเมืองและข้าราชการประจำ และระหว่างข้าราชการประจำด้วยกันเองเสียอีกด้วย การใช้ “กรอบความคิด” ในการศึกษาการบริหารงานบุคคล จึงน่าจะคำนึงถึงปัจจัยทางการเมืองประกอบด้วย

### <sup>17</sup> ผลงานของนาธาน

ผลงานของนาธาน สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจ็นถึง “การเมืองของการบริหารงานบุคคล” ในสมัยของพระบาทธิบดินิกสัน ทั้งที่ตัวยสานเหตุที่ว่า เมื่อเข้ามาเป็นพระบาทธิบดิ่นใหม่ๆ นั้น นิกสันพยายามจะเข้าไปควบคุมข้าราชการประจำอย่างเข้มงวดและใกล้ชิด เพราะนิกสันมีความหวาดระแวงเป็นทุนเดิมอยู่แล้วว่า ข้าราชการประจำ เนพาอย่างยิ่งข้าราชการที่สังกัดพาร์คติไม่เกรgar พยายามเขิงข้อและป้อนทำลายแผนงานของตน จึงพยายามก่อตั้งข้าราชการประจำด้วยวิธีการต่างๆ นานา<sup>18</sup> เป็นทันว่า พยายามส่งลูกน้องของตนเข้าไปดำรงตำแหน่งที่สำคัญๆ ในหน่วยราชการต่างๆ พยายามตั้งงประมาณหรือไม่ยอมให้หน่วยราชการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแต้ว พยายามปรับปรุงหน่วยงานเสียใหม่ เพื่อข้าราชการที่สังกัดพาร์คติไม่เกรgar ก็ต้องความสั่งเสีย และพยายามตรวจสอบกฎหมายที่ทำง ๆ มาไว้บังคับข้าราชการให้เข้มงวดยิ่งขึ้น ในการนี้เพื่อเป็นการแก้เผ็ดท่อพระบาทธิบดิ ข้าราชการประจำจึงจำต้องวิงหาเสียงสนับสนุนจากสมาชิกรัฐสภา เพื่อเป็นกำลังท่อรองกับพระบาทธิบดิ นอกจากนี้ข้าราชการประจำยังได้พยายามปล่อยข่าวลือและกลโงของพระบาทธิบดิให้ประชาชนได้รับทราบจนเกิดกรณีว่าเทอร์เกต ซึ่งทำให้พระบาทธิบดิถูกต้องจากตำแหน่งในที่สุด

### สรุป

ผลการศึกษาของทอมป์สันและนาธาน สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงหลายประการ ประการแรก ด้วยการณาทางทัน “กรอบความคิด” ของการบริหารงานบุคคล จะเห็นได้ว่า การพิจารณาบัญชาการบริหารงานบุคคล โดยใช้ปัจจัยทางด้านการเมืองและครรษณ์กิจนาอธิบาย พฤติกรรมการบริหารงานนั่นว่า ค่อนข้างจะใกล้เคียงกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เทคนิคท่องๆ ยังมีความจำเป็นอยู่ แท้ก็ไม่ควรจะเน้นว่าเทคนิคเหล่านั้น เป็นเป้าหมายในตัวของมันเอง แท้จริงแล้ว เทคนิคเหล่านี้เป็นแต่เพียงเครื่องมือที่นำไปสู่ความยุทธิธรรมทางสังคมเท่านั้น หาก

มองในเมืองนี้ จะเห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลมีความสัมพันธ์กับวิชาชีวศึกษาอย่างใกล้ชิด ประการที่สองวิชาการศึกษาที่ทอมป์สัน และนาธานใช้คือ participant observation และศึกษาแบบ การณ์กัวอย่างเพื่อหาสมมุติฐาน แทนที่จะถึงสมมุติฐานไว้ล่วงหน้าแล้วทดสอบเสคงให้เห็นว่าการศึกษากรณ์กัวอย่าง มีแนวโน้มที่จะพื้นคืนชีพมาอีกรึหนึ่ง เพราะนอกจากจะเป็นประโยชน์ในการทราบข้อมูลพร่องและปรับปรุงทฤษฎีที่มีอยู่เดิมแล้ว การศึกษากรณ์กัวอย่างยังมีประโยชน์ในด้านของมันเองด้วย ประการสำคัญที่ยัง หากเรายอมรับว่า เมื่อหมายของ การบริหารงานบุคคล กือการจัดการความยุติธรรมทางสังคม ระบบการบริหารงานบุคคลซึ่งยึดหลักความคุ้มครองอาชญากรรมได้รับการพิจารณาปรับปรุงเสียใหม่ โดยการจะลดหย่อนภัยเกิดที่บ้างประการลง เพื่อให้ระบบคุ้มครองมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น

อนึ่งจากการศึกษาภูมิหลังของข้าราชการไทยทั้งแท๊ช 5 ขั้นไป ดร. ลิวิล ชีรเวกิน<sup>19</sup> พบว่าข้าราชการส่วนใหญ่มาจากครอบครัวที่เป็นข้าราชการและนักธุรกิจซึ่งเท่ากับว่าระบบการบริหารงานบุคคลของไทยเน้นถูกผูกขาดโดยผู้มีอำนาจ และเงินเพียงหิบมือเดียวเท่านั้น นอกจากนี้ระบบการบริหารงานบุคคลของไทย ยังท้องประสงค์อุปสรรคนานัปการก่อนที่จะเรียกได้ว่า เป็น ระบบที่มี affirmative action อย่างแท้จริง เนพาะอย่างยิ่งบัญญาเกี่ยวกับโอกาสที่สิทธิจะเข้าไปปฏิบัติงานในหน้าที่ของตน (เช่น บุรุษพยาบาล) ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่จะไม่มีโอกาสเข้าไปปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่บ้างอย่าง (เช่นบัญญาของคนที่มีสัญชาติไทย แต่มีเชื้อชาติอื่น) กลอกคนผู้ที่มีร่างกายทุพพลภาพ (เช่น ทหาร แตะกำราบระหว่างชายแดน ซึ่งประสบอันตรายในสนามรบ) เป็นต้น จะเห็นได้ว่าบัญญาเหล่านี้คงจะไม่ใช่เป็นบัญญาทางด้านเทคนิคแต่เพียงอย่างเดียว แท้เป็นบัญญาทางการเมือง และนกอเหลกพสก์ที่ทำให้ผู้เขียนมีความเชื่อว่าการบริหารงานบุคคลจะต้องมีความสัมพันธ์กับวิชาชีวศึกษาอย่างแน่นอน

## ເພື່ອຮວດ

1. R.D. Miewald, "Political Science and Public Personnel Administration" *Public Personnel Review* July 1969, p. 178
2. D. Waldo, "Political Science : Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise" in F.I. Greenstein and N.W. Pols, *Handbook of Political Science* Vol. I (Reading, Mass : Addison-Wesley Publishing Co., 1975). Ch. 1  
ສໍາຮັບພື້ນາກາຮອງຈົບວິຫາຮູ້ກາສຕົກ ໂປຣຄູ ພຣະກຳ ຜ່ອງແພົວ, ດຣ. "ນ່ວຍບໍ່ທີ່ບໍ່ແນວກາຮົກຂາກາຮົມອ່ອງຊອນກົດຮູ້ກາສຕົກ" ແຜນກົວຫາກາຮົມກອງ ຄະລະຮູ້ກາສຕົກ ຈຸ່າພາຄົງກາຮົມມາໄວທີ່ຢ້ານ  
2521
3. W. Wilson, "The Study of Administration" in D. Waldo (ed.) *Ideas and Issues in Public Administration* (New York : McGraw-Hill, 1953) pp. 65-76
4. O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* 6<sup>th</sup> Ed. (New York : Harper & Row Publishers, 1971)
5. E. Morstein Marx (ed.), *Elements of Public Administration* (New York : Prentice Hall, 1946).
6. L.C. Gauthrop, *Administrative Politics and Social Change* (New York : St. Martin's Press, 1971)
7. H.D. Lasswell, *Psychopathology and Politics* (Glencoe, Illinois : The Free Press, 1951)
8. H.G. Frederickson, "Toward a New Public Administration" in F. Marini (ed.) *Toward a New Public Administration : The Minnowbrook Perspective* (Scranton : Chandler Publishing Co. 1971), Ch. 11.
9. W.S. Sayre, "The Triumph of Techniques Over Purpose" *PAR* 1948 pp. 134-137
10. R.D. Miewald, "Politics and Personnel : A Veterinary or a Ministerial Model?" *Personnel Administration* Vol. 33 No. 1 January-February 1970, pp. 37-41
11. J. Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1971).
12. J. Coleman, "Rawls, Nozick and Educational Equality" *The Public Interest* (Xerox Copy).
13. A.M. Okun, *Equality and Efficiency The Big Tradeoff* (Washington, D. C. : The Brookings Institution, 1975)
14. Watzlawick *et al.*, *Change; Principles of Problem Formation and Problem Resolution* (1974)

15. F.J. Thompson, *Personnel Policy in the City The Politics of Jobs in Oakland* (Berkeley : University of California Press, 1975)  
 \*เป็นโครงกรของมหาวิทยาลัย แคลิฟอร์เนีย ที่เบอร์คลี เพื่อสนับสนุนให้นิสิตปริญญาเอกทำวิทยานิพนธ์เกี่ยวกับมูลเหตุการบริหารงานต่างๆ ของเมืองแคนซัส เก่าที่ทราบดีจะนี้ได้ผลิตคำราและวิทยานิพนธ์อุปกรณ์แล้วหลายเดือน เช่น *The Politics of City Revenue* ของ Meltsner, 1971; *Implementation* ของ Pressman และ Wildavsky, 1973; *Urban Outcome* ของ Levy Meltsner และ Wildavsky, 1974; *Federal Programs and City Politics* ของ Pressman และผลงานของเฟรงก์ เจ. ทอมป์สัน
16. G. Wamsley and M. Zald, *The Political Economy of Public Organizations* (Lexington, Mass : D.C. Heath and Co. 1973) See also F. Nigro and L. Nigro, *The New Public Personnel Administration* (Illinois : Peacock Publishers, 1976) ch. 2
17. R.P. Nathan, *The Plot That Failed Nixon and Administrative Presidency* (New York : John Wiley & Sons, 1975). See also
18. *The Bureaucrat* Vol. 4 No. 4 January 1976
19. L. Dhiravegin, *The Bureaucratic Elite of Thailand : A Study of Their Sociological Attributeter, Educational Backgrounds and Advancement Pattern* (Bangkok : Wacharin Press, B.E. 2521).