

แนวโน้มของระบบราชการไทย จากการศึกษาพระราชนิรันดร์และเปรียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

เกศินี วงศ์สันติทัณฑ์

ในประเทศไทยมีการปักธงความระบอบประชาธิปไตย สำนักงานปักธงความระบอบประชาธิปไตยซึ่งเลือกทั่วแทนเข้ามาในรัฐสภา พระราชบัญญัติและเปรียบ ประเพณีและพรากรการเมืองที่มีเสียงข้างมากมักทำหน้าที่บริหาร ประเทศไทยและพรากรการเมืองที่มีเสียงข้างน้อยทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้านเพื่อถ่วงอำนาจให้สมดุลย์กัน อีกฝ่ายหนึ่งที่จะมองข้ามไม่ได้คือ “ข้าราชการ” อันถือว่าเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่จะ บริหารงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่รัฐกำหนดไว้ สังคมจะงานส่วนใหญ่เป็นงาน ที่มีผลกระทบต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศไทย ด้วยเหตุนี้การเป็นข้าราชการจึงถือว่า เป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่มีลักษณะแตกต่างไปจากการเป็นพนักงาน ลูกจ้างวิสาหกิจเอกชน เพราะ ก้องมีระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อบังคับหรือกฎหมาย ใช้ใช้ควบคุมข้าราชการผู้ซึ่งท้องทำงานคิดท่อ ให้บริการกับประชาชนโดยตรง เพื่อมีให้กระทำการอันมีคุณประโยชน์เป็นผลเสียหายเกิดขึ้นได้

เมื่อพิจารณาดูสภาพทั่วไปของระบบราชการไทยตามความเห็นของคนส่วนใหญ่แล้ว จะเห็นว่าระบบราชการเป็นระบบที่มีระเบียบกฎเกณฑ์ที่ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ไม่มี ความคล่องไว เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องตัดสินใจกับหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดความเบื่องหน่าย กังวล ผลที่เกิดขึ้นในประเทศไทยต่างๆ หลายประเทศโดยเฉพาะประเทศไทยต้องพัฒนาหัวหน้า คือ การ คิดสิ่งใหม่ๆ ราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อให้งานของตนสำเร็จไปตามขั้นตอน ให้โดยรวมเร็ว นี่คือ จึงกล่าวเป็นว่าระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีไว้เพื่อการควบคุมการทุจริตกลับกลายเป็นเครื่องมือ

ข่ายสนับสนุนให้มีการพัฒนาเกิดขึ้น และการกระทำ เช่น ว่า ที่ทำให้เกิดความเชื่อมโยงกันอย่างเป็น ประเพณีไป

หากจะพิจารณาดูให้ลึกซึ้งจะเห็น ให้ว่า ข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยสร้างบัญญัติ ที่นี้อาจเป็นได้ที่ระบบการควบคุมไม่รักกฎของหรือแทนที่จะช่วยในด้านสร้างสรรค์ ก็ตามเป็น ส่วนช่วยให้สภาพแวดล้อม อ่อน弱 ไร้กําแพง ระบบราชการก็เข่นเดียวกับระบบอื่น ๆ ย่อมมีการ เปลี่ยนแปลง ให้ก้าวมาตามเวลา เพื่อปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารที่ไม่ ประสิทธิภาพให้หมดไปได้และเพื่อความเจริญก้าวหน้าและความหมายสมกับสภาพสังคมต้อง ทั้งหลายของประเทศไทย

สำหรับบทความนี้พิจารณาในเบื้องต้นพระราชบัญญัติระบุว่า ข้าราชการพลเรือนซึ่ง ตือว่าเป็นกฎหมายควบคุมข้าราชการอันถือว่าเป็นขั้นก่อกลที่สำคัญและเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะใช้ ดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายและนโยบายของรัฐได้ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติระบุว่า ข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2518 อันเป็นพระราชบัญญัติระบุว่า ข้าราชการพลเรือนฉบับล่าสุดนับทั้งหมด ได้มีขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2471 อีกอย่างหนึ่งเพื่อที่จะถูกว่าพระราชบัญญัติระบุว่า ข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ มีความสำคัญต้องกับระบบการบริหารงานบุคคลอยู่ใหม่หรือไม่เพียง ให้

แนวความคิดเดียวกับระบบราชการ

แนวความคิดเดียวกับระบบราชการ (Bureaucracy) อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ว่าเป็นระบบราชการในอุดมคตินั้น กำหนดขั้นตอนความแน่ความคิดของ แมกซ์เวบอร์¹ โดยมี ลักษณะพื้นฐานดังนี้

1. มีการกำหนดหลักการที่แน่นอนภายใต้ข้อบังคับกฎหมาย การปฏิบัติงานเป็นไป ตามระเบียบและกฎหมายที่ต่าง ๆ

- 1.1 ระเบียบในการปฏิบัติราชการเป็นไปตามโครงสร้างการควบคุมของหน่วย งานซึ่งมีการเจ้าหน้าที่เฉพาะอย่าง
- 1.2 การตัดสินใจของบุคคลเข้ารับราชการเป็นไปโดยดือหลักความสามารถมากกว่า ฐานะทางสังคมซึ่งมีมาตรฐานเดียวกัน

- 1.3 การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขึ้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์สากล
มากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล
- 1.4 มีผู้ปฏิบัติการทำงานโดยได้รับเงินเดือนประจำและถือว่างานที่ทำอยู่เป็นอาชีพ

2. หลักการของสายการควบคุมบังคับบัญชาและวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่เป็นระบบของผู้บังคับบัญชาและผู้ให้บังคับบัญชา การวินิจฉัยจากภาระดับที่ได้ แต่ก็จะเป็นไปตามระเบียบการ แต่ด้วยให้สายการควบคุมบังคับบัญชาได้พัฒนาอย่างเต็มที่ก็องจัดให้สายการควบคุมนี้เป็นอิสระหากกัน

3. การบริหารงานมีพื้นฐานอยู่ที่เอกสารยันเป็นลายลักษณ์อักษร มีระบบการจัดเก็บเข้าเพิ่มอย่างเป็นแบบแผน

4. บุคคลที่จะเข้าปฎิบัติงานจะต้องได้รับการฝึกอบรมมาแล้วเป็นอย่างดี

5. การวินิจฉัยสั่งการเป็นไปโดยมีเหตุผลและเข้าใจถูกตามสภาพความรับผิดชอบ
ความตูกอกตุ่นท้องท้องการระเบียบการ กฎหมายและระเบียบวินัย

ระบบราชการดีดีได้วาเป็นเครื่องมือที่จะช่วยสถาบันทางการเมืองต่างๆ ในสังคมเช่น หัวหน้าฝ่ายบริหาร รัฐสภา คณะกรรมการ กองทัพ เป็นเครื่องมือในการบริหาร เป็นกลุ่มที่นำเอามาใช้ในการเมืองได้วางไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย ถึงแม้ว่าจะเป็นที่เชื่อกันว่า นโยบายและการบริหารไม่อาจແນ່ງออกได้โดยเด็ดขาดก็ตาม แต่เป็นที่คาดหมายว่าระบบราชการจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายโดยตรงนัก สถาบันการเมืองมักจะมีความเข้มแข็งพอที่จะจำกัดอิทธิพลของระบบราชการได้ ขณะเดียวกันสถาบันการเมืองจะต้องไม่ใช้อิทธิพลทางอำนาจหน้าที่ตัวยการออกกฎหมาย ข้อบังคับต่างๆ เพื่อให้ระบบราชการเป็นเครื่องมือที่มีแนวโน้มเดียงไปในทางมิชอบมิควร ระบบราชการควรดำเนินการให้ซึ่งความเป็นกลางของชั้นราชการ

เมื่อกล่าวถึงระบบราชการแล้ว การที่จะลงเอยไม่ถูกต้องบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวโยงกับระบบคงจะทำให้ขาดความสมบูรณ์ไป บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบราชการอยู่มากก็จะชั้นราชการผู้ซึ่งต้องปฏิบัติการให้เป็นไปตามระบบ ดังนั้นผู้ที่จะมาเป็นชั้นราชการได้นั้นจะต้องมี

คุณสมบัติพิเศษเฉพาะความกฎหมายที่กำหนดไว้ นั่นคือข้าราชการท้องปฐมที่ก่อองค์การและสังคมภายในของเขตของกฎ ระบุเป็น ข้อบังคับที่วางไว้ ต้องหลีกเลี่ยงและห่างบื้องกันไม่ให้กลุ่มไก่กุ่มหนึ่งมีสิทธิพิเศษและมีอำนาจเหนือระบบราชการ และในส่วนที่กันเป็นตนหนึ่ง เกรื่องเมืองของรัฐบาลจะต้องถือว่าประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด จะต้องยอมรับในความชอบธรรมของผู้ที่ได้รับเลือกตั้ง ได้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองครบเท่าที่บุคคลเหล่านี้ยังคงอยู่ในตำแหน่ง และยอมให้เข้ามายานาคและสิทธิที่จะกำหนดกว่าสองトイเป็นผลประโยชน์ของสาธารณะหรือไม่ ทั้งนี้หมายความว่าข้าราชการต้องไม่ขัดขวางหรือทำลายสิ่งที่ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งได้ตัดสินใจแล้ว เช่น เดียวกันข้าราชการต้องมีความซื่อสัตย์ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวงในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ และจะต้องยอมรับและมีความจงรักภักดีต่อระบบการเมืองการบริหารซึ่งกันเป็นส่วนหนึ่งของระบบนั้น

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการที่แรก เวนอร์ ได้สร้างขึ้นมาหนึ่น เป็นที่ยอมรับโดยทั่วโลกว่า ลักษณะของระบบราชการตามความหมายของเวนอร์หมายสำหรับองค์การใหญ่ โภคทรัพของกิจการรัฐบาล และทราบได้ที่ระบบราชการยังมีความจำเป็นที่จะต้องคงอยู่ โครงสร้างของระบบไม่ใช่ในสมัยใดก็จะเป็นอยู่เช่นเดิม คือ ประกอบด้วยสายการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีผู้บังคับบัญชาผู้ให้บังคับบัญชาเป็นส่วนประกอบที่จะช่วยให้งานบรรลุเป้าหมายและองค์การให้ก้ามเมื่อห้องการให้งานดำเนินการได้ ต้องกำหนดหน้าที่การรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจน มีแนวโน้ม ระบุเป็นการและนโยบายเพื่อช่วยให้การปฏิบัติหนึ่นได้เกิดประสิทธิผล

แนวความคิดเกี่ยวกับระบบราชการในบั้งคับบัน

ได้มีนักวิชาการหลายท่านให้ข้อสังเกตว่า บั้งคับบันนี้เหตุการณ์สภาพแวดล้อมต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ความเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเติบโตทางวิทยาศาสตร์ การวิจัยและการพัฒนาภารกิจกรรมต่างๆ ตลอดจนความปร้าบปรือทางเทคโนโลยียังมีความไม่สงบ และไม่สงบพัธกับบางสิ่งในองค์การและสังคมสมัยใหม่ เมื่อพิจารณาถึงระบบราชการโดยทั่วไป จะเห็นว่า ระบบราชการไม่สามารถจะปรับสภาพให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วได้ จึงก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ วงการบริหารราชการในบั้งคับบัน ให้มีความพยายามในการ

กันกว้างวิธีการทั่ง ๆ ที่จะปรับปรุงการทำงานในองค์การให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือการที่จะหัวธีที่จะใช้ทรัพยากรมนุษย์และเทคโนโลยีให้ได้ประโยชน์สูงสุด ขณะเดียวกันก็ได้มีการปรับปรุงองค์การให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสิ่งแวดล้อมที่ไม่ยอมหยุดนิ่ง มีการเสนอความคิดเห็นและวิธีการใหม่ ๆ อญ্ত์เสมอ ถ้าจะพิจารณาดูความเปลี่ยนแปลงของระบบการบริหารโดยทั่ว ๆ ไป ที่ผ่านมาจะเห็นว่าบังตั้งเพื่อส่งความโลภครั้งที่หนึ่งเป็นต้นมา ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารที่สำคัญ ๆ หลายอย่าง² ประการแรกคือ การเปลี่ยนแปลงทางด้านหลักมนุษย์สมพันธ์ ซึ่งหมายความว่าการบริหารที่ยึดถือกันมาแต่โบราณของกลุ่มออร์ดอคอร์ด ใช้วิธีการสัมพันธ์แบบกันเอง ความสัมพันธ์นี้จะเปลี่ยนมาเน้นที่การส่งเสริมแรงจูงใจ หัวนศกติ และปฏิสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ ประการที่สอง เน้นความสัมพันธ์ในบทบาทของกลุ่มผู้มีความชำนาญเฉพาะอย่าง หรือกลุ่มสายอาชีพ ซึ่งได้มีรูปแบบบางประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ได้ทดลองใช้ ระบบที่นำมาใช้นี้เรียกว่า “ระบบการจัดงานที่มีลักษณะเป็นการชั่วคราว” (abocracy หรือ temporary organization) การบริหารงานตามระบบนี้ เน้นที่การทำงานเป็นกลุ่มมากขึ้น คือความรู้สึกที่ว่าระบบนี้เป็นระบบที่มีลักษณะเป็นการท้าทายและคล่องแคล่วทำให้กันกระตือรือร้นเกิดความรู้สึกอย่างแข็งขันขึ้น อีกประการหนึ่งระบบชั่วคราวนี้เกิดขึ้นด้วยความคาดคะเนของนักวิชาการหลายท่าน เช่น Warren G. Bennis, Alvin Toffler และ John Gardner ซึ่งได้คาดคะเนว่าภายในระยะเวลาประมาณ 25–30 ปีนี้ ระบบราชการ (bureaucracy) จะถูกเปลี่ยน³ และระบบชั่วคราวจะเข้ามานแทนที่

ลักษณะงานของระบบชั่วคราวมีงานกำหนดเป็นช่วงระยะเวลา เป็นโครงการหนึ่ง ๆ โดยมีกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนลงมา ข้อขึ้นเพื่อปรับให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเพื่อแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงไป การทำงานเป็นกลุ่มทำงานประกอบไปตามบุคคลหลายสายอาชีพ โดยอาศัยการประสานงานและความชำนาญการของบุคคลเหล่านี้ แนวความคิดนี้จะช่วยให้เกิดการพัฒนาคนเองขึ้นคือ เกิดจากกระบวนการขยายความคิดทั้งการเสนอโครงการ การแก้ไขปัญหาทั่ง ๆ บังคับสำคัญในการพิจารณาคือการส่งกลับ (feed back) ไปสู่คุ้งบุคคลทันที ความคิดของเขานี้เป็นที่ยอมรับหรือมีผู้ต้องการซื้อบริการ

ผลอันเกิดจากการนำระบบชี้วัดราษฎร์บทางประเทศได้นำมาใช้ เช่น สหรัฐ พอประเมิน ได้ดังนี้

1. องค์การคือตัวทำให้เกิดความรู้สึกกระตือรือร้นในการปฏิบัติงานตามโครงการ ทางๆ และงานที่ได้รับการมอบหมายอย่างสม่ำเสมอ เกิดความรู้สึกว่าเป็นงานที่ห้ามทำให้เกิดผลลัพธ์ใน การพัฒนางาน

2. ลดการค่าเนินการตามระบบราชการให้น้อยลง เพื่อขัดผลทางลบที่เกิดจาก สายการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้น เป็นเพรษสายงานนั้นท้องชื้นท่องกัน เพิ่มข่าวสารให้ มากขึ้นในองค์การ เน้นผลอันเกิดขึ้นภายใต้การในทางที่ดีที่สุด

3. ระบบการทำงานที่มีลักษณะเป็นการชี้วาระนี้ แสดงให้เห็นถึงความสามารถ ในทั่วบุคคล ระบบการมอบอำนาจหน้าที่ให้กันที่มีความสามารถนั้นจะเป็นการยอมรับมากกว่า ระบบสายการบังคับบัญชาที่เกยบปฏิบัติกันมา ดังนั้นค่าตอบแทนตำแหน่งหน้าที่ควรขึ้นอยู่กับ ความสามารถของทั่วบุคคล ในระบบนี้จะช่วยกำจัดคนที่หย่อนสมรรถภาพโดยอัตโนมัติ และจะ ทำให้การใช้คนได้เพิ่มความทักษะของเข้าไปสูงกว่าระบบราชการ

4. ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์การได้สร้างและจ้าง “บุคคลในอุปกรณ์” ผู้ซึ่งจะมี การรับผิดชอบและสร้างวิธีการใหม่ๆ ขึ้นมาในการแก้ไขปัญหาต่างๆ

5. ส่งเสริมให้การบริหารงานมุ่งไปที่ผลที่จะเกิดขึ้นมากกว่าที่จะทำให้งานนั้นเสร็จไป เป็นการส่งเสริมให้เกิดความภาคภูมิในการสำเร็จและความสามารถของตน

6. ส่งเสริมให้เกิดการสับเปลี่ยนงานกันทำ (rotation among jobs) เท่ากันเป็น การช่วยให้เกิดการพัฒนาทั่วบุคคล ได้เรียนรู้งานท่างๆ ทำให้เกิดความมั่นใจในการทำงาน ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นคณะ ก่อให้เกิดการสร้างสรรค์ขึ้น

7. ส่งเสริมให้มีการร่วมในการวินิจฉัยสั่งการ ร่วมในการวางแผนการทำงาน ทั้งนี้ เพราะการตอบแทนขึ้นอยู่กับผลของการปฏิบัติงาน

8. ส่งเสริมให้มีแนวความคิดใหม่ๆ ในการบริหารงานและมีการคิดท่อสารจาก มองล่างสู่เบื้องบน

๙. ส่งเสริมการพัฒนาในสายงานอาชีพ (career development) ลดความรู้สึกที่จะห้องทำงานภายใต้ระบบผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ลดระดับผู้บังคับบัญชา สนับสนุนการทำงานอิสระและการกระจายอำนาจในการบริหารงาน

จากลักษณะและผลลัพธ์จากการนำระบบชั้นกราวน์ มาพิจารณาถึงลักษณะงานราชการไทย โดยเฉพาะงานทางด้านการบริหารบุคคลนี้จะให้พิจารณาเปรียบเทียบให้เห็นในช่วงท้ายของบทความ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2518

นับเป็นเวลากว่า 40 ปี ที่ได้มีการจัดระบบราชการพลเรือนไทยให้เป็นระบบที่เป็นแบบแผนตามหลักสากลขึ้น ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2471 เป็นครั้งแรก แม้ท่องมาจะได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลายครั้งเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมและความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้ทำให้เกิดความแตกต่างมากนัก จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2518 ขึ้นมา ซึ่งได้เห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นอย่างมาก เมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน ครั้งสุดท้ายก่อนที่พระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2518 จะประกาศใช้ก่อตั้ง พระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2497 นับว่าเป็นเวลานานถึง 20 ปี การแก้ไขพระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือนขึ้นใหม่นี้ เนื่องมาจากสมัยศึกษาและภารกิจที่เปลี่ยนไป ตัวอย่างเช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2518 ขึ้น ด้วยความพยายามที่จะปรับปรุงงานราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งที่จะให้ได้ทั่วบุคคลที่มีความรู้ความสามารถสามารถปฏิบัติราชการและพยายามขัดสิ่งที่จะเป็นภาระบั้นทอนกำลังใจของบุคคลเหล่านั้น พยายามส่งเสริมทุกภารกิจทางที่จะให้เกิดความยุติธรรมมากที่สุดในกระบวนการบริหารราชการพลเรือน ตลอดจนความคล่องตัวของระบบราชการอันควรจะพึงมี

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2518 ที่เปลี่ยนแปลง และเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติราชบรมฯ เกี่ยวกับการพลเรือน พ.ศ. 2497 และพอที่จะถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปครั้งสำคัญได้ ดังนี้

1. การแยกข้าราชการการเมืองออกจากข้าราชการพลเรือน

การนำเอาหลักคุณธรรมเข้ามาใช้เป็นหลักพื้นฐานของระบบราชการไทย นับว่า เป็นการเหมาะสม เพราะข้าราชการเป็นบุคคลที่มีฐานะพิเศษแตกต่างจากบุคคลที่มีอาชีพอื่น ๆ นั่นก็คือการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะต่อประชาชนโดยไม่เลือกหน้า และเป็นฝ่ายที่ต้องนำนโยบายของรัฐมาปฏิบัติให้เกิดประสิทธิผล ข้อหนึ่งของหลักคุณธรรมให้กำหนดให้ข้าราชการ วางตัวเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งหมายความว่าไม่ว่าจะเป็นพรรคราชการฝ่ายใดก็ตามที่เข้ามา เป็นรัฐบาล แม้ความเห็นส่วนตัวของข้าราชการจะไม่ชอบรัฐบาลชุดนั้น ตามหน้าที่แล้วจะต้อง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลจะหักหินมิได้ อีกประการหนึ่งโดยมารยาทด้วยการจะต้องไม่ แสดงตนให้เป็นที่เบ็ดเตล็ดในการเดินทาง ให้การช่วยเหลือฝ่ายการเมืองกำหนดนโยบายโดย

สำหรับระเบียบข้าราชการพลเรือน เท่าที่ผ่านมาจังไม่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย ระเบียบข้าราชการที่ห้ามนิให้ข้าราชการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ เพราะเท่าที่ปรากฏตาม พรบราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2511 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 85 ตอนที่ 94 (19 กันยายน 2511) ที่ไม่มีข้อห้ามข้าราชการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองแต่อย่างใด แม้แต่พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 (มาตรา 23) ที่ใช้อยู่ก็ถือเป็นข้าราชการการเมืองเป็น ข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ ได้แยกข้าราชการการเมืองออกไป ทั้งนี้เพื่อว่างหลักการให้ข้าราชการประจำมีความเป็นกลาง ในทางการเมืองให้มากที่สุด นั่นคือมิให้ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งการเมืองในขณะเดียวกัน และเพื่อให้ข้าราชการประจำปฏิบัติงานประจำต่อเนื่องกันโดยมิท้องหวั่นเกรงว่าพรรคราชการเมืองใด จะเข้ามารบahir จึงให้อำนาจปลัดกระทรวงในกรุงเทพมหานครฝ่ายข้าราชการประจำ รัฐมนตรี เจ้าสังกัดให้คุณให้โทษให้ขาดพำนัชสำเนาบัญคือ ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงเท่านั้น ทั้งนี้ หมายถึงอำนาจในการแต่งตั้ง ลงโทษ และให้ข้าราชการออกจากราชการ เมื่อพิจารณาดูแล้ว เป็นการกระอาข้ำอำนาจ และให้ข้าราชการระดับผู้บังคับบัญชาใกล้ชิดให้รู้ภาระผิดชอบงานใน หน้าที่มากขึ้น⁴

2. การนำระบบการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ (พี.ชี) เข้ามาใช้ในการจำแนกตำแหน่งในระบบราชการ

การนำระบบการจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่และความรับผิดชอบ (พี.ชี) เข้ามาใช้ในการจำแนกตำแหน่งนั้น⁴ เป็นไปตามแนวความคิดที่ว่า บั้จุนวิทยาการท้านต่าง ๆ เดี๋ยวนี้ รุกหน้าไปมาก ได้มีการกันพบรัฐธรรมนูญใหม่ ๆ ซึ่งได้นำมาใช้ให้เป็นประโยชน์แทนของเก่าอยู่เสมอ วิธีการที่เคยใช้ได้ผลดีและเหมาะสมในสมัยหนึ่ง อาจจะไม่เหมาะสมหรือถูกสมัยไปในอีกสมัยหนึ่ง และเท่าที่ปฏิบัติกันมาการระเบียบข้าราชการพลเรือน ปรากฏว่าในเรื่องการจำแนกตำแหน่งนี้ ยังมีข้อบกพร่องอยู่มาก ไม่ประยุกต์ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ การแท่งศักดิ์บุคคลมักไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ ทั้งนี้เพราะแต่เดิมมาการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนในระบบราชการไทยได้ใช้ระบบชั้นยศ (rank classification) โดยแบ่งออกเป็นชั้นจักรวาล ชั้นโท เอก พิเศษ หมายความว่า ข้าราชการจะได้เงินเดือนและสิทธิ์ต่าง ๆ ตามชั้นยศ ระบบชั้นมักจะถือตามคุณวุฒิทางการศึกษา การฝึกอบรมและประสบการณ์หรือความชำนาญงานของบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ จะเห็นได้จาก การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้อย่างกว้าง ๆ เท่านั้น แต่หน้าที่อาจเปลี่ยนแปลงได้อยู่เสมอโดยไม่ทราบ заранее บุคคลที่ดำรงตำแหน่งชั้นยศในขณะนั้น จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้คนที่ดำรงตำแหน่งอาจไม่มีความสามารถท่องานที่ต้องปฏิบัติจริงได้ อีกประการหนึ่งในความรู้สึกที่ผู้ใจนาณถึงการแบ่งชั้นวรดี ทำให้ความเข้าใจในท้วข้าราชการว่า "ยังเป็น "พวากศักดินา"" อยู่ไม่สื่อมคลาย ซึ่งเป็นความรู้สึกในด้านที่ไม่ช่วยในการสร้างสรรค์ อีกประการหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ เป็นความพยายามที่จะให้ข้าราชการรู้สำนึกระหว่างหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้เพื่อการจัดระบบตำแหน่งตาม พี.ชี เป็นการจัดระบบจำแนกตำแหน่งตามหน้าที่ และการรับผิดชอบของตำแหน่งเป็นสำคัญมากกว่าทั่วบุคคล ฐานะของผู้ปฏิบัติงานขึ้นอยู่กับงานของตำแหน่งที่ปฏิบัติอยู่ คุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่ง โควนอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติตำแหน่งนั้น ๆ โดยตรง อีกประการหนึ่ง ทุกสิ่งทุกอย่างไม่ว่าจะเป็นงานหรือวิธีการทำงาน ขอบเขตของหน้าที่ความรับผิดชอบ ย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอตามเหมาะสม

ประโยชน์ที่จะให้จากการจัดระบบข้าแกนทำหน่งาน พิธีนี้ ช่วยในการกำหนด ทำหน่งใหม่ไม่ต้องท้อถอย ลดความ ราชเร้า และให้ผลสมความมุ่งหมายซึ่งผิดกันแตกต่างที่เจ้าสังกัด ขอให้พิจารณาเป็นรายๆไป และการพิจารณาเป็นรายๆไปนั้น ย่อมไม่ได้มารถงานใดที่ทำวิธี พิจารณาพร้อมกันจากสามงานหรือกลุ่ม ซึ่งสามพระราชนักบุญปฏิใหม่นี้ให้กำหนดทำหน่งแยก เป็นสามงานและระดับโดยการให้ข้าแกนทำหน่งที่มีลักษณะในหน้าที่ค่าอยคู่สัมภัคกัน มีระดับความ รับผิดชอบของคุณภาพงาน ใกล้เคียงแยกเป็นสามงาน และขั้กเป็นกลุ่ม กำหนดชื่อทำหน่ง การปฏิบัติงาน ระดับหน้าที่การรับผิดชอบและอัตราเงินเดือน ในการคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน ให้สอดคล้องกับความสามารถและประ�性 อารมณ์บุคคลตรงตามสามงานและความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติ งาน ควรกำหนดอัตราเงินเดือนตามหน้าที่ความรับผิดชอบ ถือหลักเงินเท่ากันสำหรับงานที่ เท่ากัน และในด้านพัฒนาบุคคลทำให้เกิดผลที่เพราะช่วยในการจัดบุคคลที่อยู่ในสามงาน กลุ่ม และระดับเดียวกัน กันนั้น การข้าแกนทำหน่งคาดคะเนน้ำหนักให้เกิดความคิดเห็นด้วยและเป็น มากกว่าเดิม

อีกประการหนึ่ง พระราชนักบุญปฏิใหม่ได้เลี้ยงเห็นความสำคัญในด้านการครองชีพ ของข้าราชการ เพราะเท่าที่ผ่านมาการกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการมิได้สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริง อัตราเงินเดือนยังอยู่ล้าหลังจากการงชีพที่ขึ้นสูงไปมาก เรื่องค่าตอบแทนที่ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการดีๆ หล่ายหันลาออกจากไปทำงานที่้านธุรกิจเอกชน กันนั้น การ ปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงในด้านค่าตอบแทนและสวัสดิการข้าราชการในครั้งนี้จึงเป็นเรื่องที่น่า ยินดี เพราะได้มีการปรับปรุงกฎหมายเดียบต่างๆ ให้คู่ต่องคู่ขึ้น เช่น ให้มีการกำหนดอัตรา เงินเดือนข้าราชการไว้ 6 อัตรา ก, ข, ก, ง, จ, และ ฉ (กฎหมายอัตราเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ. 2518) ถ้าจะให้มีการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเงินเดือนเพื่อให้สอดคล้องกับค่า ครองชีพหรือในสภาวะการณ์ที่ทำให้เกิดบัญหาเฉพาะหน้าขึ้นมา ก็สามารถใช้นัญชีที่กำหนด คิงกต่อไปได้โดยไม่ต้องแก่พระราชนักบุญทุกครั้งที่มีการปรับปรุงเงินเดือน ไม่ว่าจะทุกทำหน่ง หรือบางทำหน่ง

สำหรับเงินสะสมที่ทางราชการหักเอาไว้จากการเงินเดือน ตามมาตรา 26 วรรค 2 ได้ กำหนดให้จ่ายกืนหรือให้กู้ยืมเงินสะสมหรือคงเบี้ย ซึ่งก้อนไม่ต่ำกว่าอัตราคนาการพาณิชย์ทั่วไป แก่ข้าราชการได้ โดยไม่ต้องขอจากราชการ

THE JOURNAL OF POLYMER SCIENCE: PART A-1
VOL. 3, NO. 1, JANUARY 1965

४

८

५

การกำหนดค่าตอบแทนและสวัสดิการเพียงพอแก่สุนานะของผู้ปฏิบัติการเป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่ง ที่จะช่วยเสริมสร้างกำลังใจในการปฏิบัติงานได้อ่ายมีประสิทธิภาพและบันเทาการฉ้อราษฎร์บังหลวงท่อไป ซึ่งเป็นการคาดหวังอย่างหนึ่งในอนาคตของระบบราชการไทย

3. ให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ข้ายหรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร

สิ่งที่จะกล่าวไว้ว่าเป็นลักษณะเด่นประการหนึ่งของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ก็คือให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอน ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร นับถึงแต่ระดับ 7 ระดับ 8 ระดับ 9 และระดับ 10 โดยมีการให้อู่ปฎิบัติหน้าที่เดียวกันต่อ กันเป็นเวลาสามเดือนสี่เดือน

ในขอบเขตของการบริหารงานบุคคลที่ต้องรับผิดชอบและควบคุมสถานการณ์ขององค์กรให้อยู่ในสภาพที่ดีได้ ก็คือ หัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาคนเดียวเป็นผู้ที่มีบุคคลิกลักษณะพิเศษ มีอิทธิพลเหนืออุดมคติกรรมของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยทั่วไปและเป็นสิ่งที่จะนำไปสู่การปฏิบัติการที่เหมาะสมและผลสูตรของสถาบันบุคคลที่เกี่ยวข้องในทางที่ดี

การที่กำหนดให้มีบทบัญญัติตามคราวนี้ ทำให้เกิดแนวความคิดที่ว่าจะไม่มีผู้บริหารงานคนใดมัวอยู่สร้างอำนาจบารมีให้เกินเอง ณ ที่หนึ่งที่ไม่ให้หลอดไปกันที่โดยปราศจาก ตั้งนั้นแทนที่จะใช้เวลาอย่างสมสมสร้างอำนาจให้เกิน จะได้ลดลงมาสนใจต่อการบริหารงานให้เกิดประสิทธิผลขึ้น อีกประการหนึ่งเป็นที่เชื่อไว้ว่า สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งนักบริหาร นับว่า เป็นผู้ที่มีประสบการณ์กว้างขวางและย้อมมีลักษณะของการเป็นผู้เริ่มและผู้นำทำงานแนวความคิด ของการบริหารงานสมัยใหม่ ซึ่งผู้บริหารควรจะเป็นผู้ที่ปรับตัวให้ทันก่อความเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และท้องมีโอกาสได้เรียนรู้งานใหม่ทดลองงานวิธีการที่ทันสมัย เพื่อเป็นการพัฒนาตนเองและแสดงความสามารถของตนให้ประจักษ์แก่คนทั่วไป

4. กำหนดอำนาจในการบรรบุตำแหน่ง

เพื่อให้พ้นจากการแทรกแซงของข้าราชการการเมือง ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ ได้พยายามจำกัดและหลีกเลี่ยงอำนาจทางการเมืองที่มีต่อ

ข้าราชการประจำให้มากเท่าที่จะทำได้ แม้ทำให้หมดไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ก็ตาม การกำหนดอ่านใจในการบรรยายแต่งทั้งข้าราชการพลเรือนให้กำหนดไว้อ้างชัดเจน ไม่ให้มีอ่านใจซ้อน อ่านใจคั่งแทรกอ่อน คือ ให้รัฐมนตรีอ่านใจในการบรรยายแต่งทั้งคำแห่งปลัดกระทรวงเท่านั้น นอกนั้นให้ผู้บังคับบัญชาบรรยายแต่งทั้งหมดทั้งส่วนมาตามลำดับ ปลัดกระทรวงแต่งทั้งของบดีและอธิบดีแต่งทั้งทั้งสองของบดีลงมา โดยให้ปลัดกระทรวงเห็นชอบทั้งหมด ในระดับปลัดกระทรวงและอธิบดี รัฐมนตรีส่วนเพียงรายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งทั้งทั้งเท่านั้น สำหรับคำแห่งทั่กวันนั้น มิถ้วนนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งทั้งคั่งแทรกอ่อน

เมื่อพิจารณาความหมายของพระราชบัญญัตินี้จะเห็นได้ว่า ให้มอบหมายให้ผู้บังคับบัญชาโดยทรงมีอ่านใจและการรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตนมากขึ้นและเพื่อเป็นการบังคับการใช้อ่านใจไม่ถูกท้องกับข้าราชการพลเรือน

5. การทดสอบปฎิบัติราชการ

เท่าที่ได้เคยปฏิบัติกันมานั้นแต่เริ่มมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน นักจะกำหนดให้การฝึกปฏิบัติราชการเป็นส่วนหนึ่งของการสอนและขั้นบัณฑิตราชการ จนกระทั่ง เมื่อได้ตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 จึงได้กำหนดให้มีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเงื่อนไขมั่นคงก่อนที่จะมีการบรรยาย หันนี้โดยแต่งทั้งให้เป็นข้าราชการพลเรือนวิสามัญชั่วคราว เพื่อทดลองให้ปฏิบัติราชการก่อนเมื่อเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนและไม่เกินหนึ่งปี จนกว่าจะเป็นที่ประจักษ์ว่าเป็นผู้ที่เหมาะสมทั้งในด้านความประพฤติ ความรู้และความสามารถ จึงให้บรรยายและแต่งทั้งให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญท่อไป สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 นี้ การทดสอบปฎิบัติหน้าที่ราชการเป็นเงื่อนไข บังคับภายหลังการบรรยายเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว¹⁰ และให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎ ก.พ. และในระหว่างเวลาทดลองปฎิบัติหน้าที่ราชการ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้นั้นมีความประพฤติหรือความรู้ความสามารถสามารถยังไม่เหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการในคำแห่งที่ได้รับแต่งทั้งก็สั่งให้ออกให้ การกำหนดช่วงเวลาทดลองปฎิบัติราชการนั้น ให้มีการ

กำหนดไว้อย่างแน่นอนตามสัญญาของแต่ละกำหนด โดยไม่จำเป็นต้องทคล่องปฏิบัติในเวลาเท่ากันทุกรั้ง ซึ่งที่เกยปฎิบัติกันมาก่อน

6. การอุทธรณ์และร้องทุกข์

แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จะให้มอบอำนาจให้ผู้บังคับบัญชาโดยทรงมีอำนาจและการรับผิดชอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของตนมากขึ้นก็ที่ไก้ล่าวแล้วในข้อ (4) และเพื่อเป็นการบ่งบอกการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ในกฎหมายฉบับใหม่นี้ให้มีราชบัองกันไว้โดยกำหนดให้ข้าราชการผู้ใดซึ่งได้รับความไม่เป็นธรรม มีสิทธิพึงหรืออุทธรณ์ได้ และพ้องท่อศาลปกครองได้ออกชั้นหนึ่งด้วย กันนั้น การท่อขึนจะต้องอ่อนน้อมบังคับบัญชาแก่ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยไม่คำนึงเหตุผลและความยุติธรรมความเหมาะสมแล้วซึ่งไม่เกิดผลดีแก่ผู้ใช้แน่นอน

นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงอื่น ๆ อีก แท้เป็นการเปลี่ยนแปลงไม่เกินเดือนก็ เช่น การเปิดโอกาสให้มีการสอบเลื่อนขั้นทั้งคนในและคนนอก เปลี่ยนความหมายของการสอบ กล่าวก็อ กามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 กำหนดความหมายของการสอบอยู่สองชนิดก็อ สอบแข่งขันและการสอบคัดเลือก การสอบแข่งขันนี้ให้แก่ การสอบแข่งขันเพื่อบรรจุเรียงความสำคัญที่สอบได้ ส่วนการสอบคัดเลือกนี้ให้แก่ การสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ใช้ผู้ได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือในตำแหน่งที่มีกรณีพิเศษ และอีกอย่างหนึ่งได้แก่การสอบเลื่อนขั้น สำหรับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ กำหนดให้การสอบแข่งขันเป็นการสอบเพื่อบรรจุบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งทุกชนิด โดยบรรจุหรือเลื่อนขั้นเรียงความสำคัญที่สอบได้ และการสอบคัดเลือกได้แก่ การสอบเพื่อเลื่อนตำแหน่งข้าราชการโดยไม่คำนึงเรียงความสำคัญที่สอบได้หน่อยนี้ เป็นทัน

การเปลี่ยนแปลงที่ปรากฏในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ตามที่ไก้ล่ามมาพอจะซึ่งให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่ก่อนข้าง สอดคล้องกับการบริหารงานสมัยใหม่ ของโลกปัจจุบัน

แนวโน้มของระบบราชการไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารที่สำคัญ ๆ และมีบางประเทศที่ให้ระบบใหม่ เช่น ระบบที่มีการจัดงานอนิเป็นลักษณะชั้กราชมาใช้ ตลอดจนผลที่ได้รับ ระบบการจัดงานที่มีลักษณะเป็นการชั้กราชนี้เป็นลักษณะของการจัดระบบงานทางโครงการ เป็นกลุ่มหรือคณะผู้ทำงานที่ทึ่ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะอย่าง ในลักษณะงานเข้ามีประกอบด้วยกลุ่มหรือคณะผู้ทำงานในสายงานอาชีพต่าง ๆ กัน เป็นผู้เรียกว่าอยู่ชำนาญการ มีทักษะและความรู้ในสายงานของตนเป็นอย่างดี ทำงานประสานงานร่วมกัน มีหน้าที่การรับผิดชอบเสมอ กันและมีอิสระในการทำงาน อย่างไรก็ตามกลุ่มหรือคณะทำงานนี้มักมีสภาพอยู่ระบบราชการอยู่คู่มิหน้ากกลุ่มหรือคณะทำงาน แท้ที่จริงแล้วผู้ร่วมงานย่อมไม่มีโอกาสเดือกดันร่วมงานหรือโครงการที่จะทำให้นอกจากจะได้รับมอบหมาย

การทำงานในระบบงานอย่างนี้ ต้องกรุณามีระดับการศึกษาสูง มีความชำนาญ การและทักษะในสายงานอาชีพ ระบบงานซึ่งหมายในสังคมหรือองค์การที่เพียบพร้อมทั้งบุคคลและเทคโนโลยี ความผิดพลาดจะบังเกิดขึ้นต้านทานระบบมามากในสังคมซึ่งยังไม่พร้อม หรือในสังคมที่กำลังพัฒนา ซึ่งยังขาดผู้ชำนาญการในสายงานต่าง ๆ เพราะแทนที่จะรับหน้าที่งานจะมอบหมายงานไปตามบุคคลที่เหมาะสม แท้ที่นันเนื่องมาจากการขาดทักษะในทั่วบุคคล การมอบหมายงานนั้นจึงอยู่ในวงจำกัด ทำให้คุณบุคคลที่มีอยู่นั้นอยู่ในลักษณะของผู้ที่ “ต้องการสามารถ” (incompetence) อย่างที่ไม่ควรจะเป็น

อีกประการหนึ่งระบบงานนี้ไม่เหมาะสมแก่การนำมาใช้กับงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระบบที่มีระเบียบการและกฎเกณฑ์อย่างคุ้มเพื่อให้อยู่ในขอบเขต และความถูกต้อง โดยมีผู้รับผิดชอบมาดำเนินการทั้งหมดของการบริหารงานอันเป็นลักษณะงานประจำนี้ จึงหมายที่จะนำหลักของราชการมาใช้ และองค์การราชการจะได้ผลในสั้นเวลาด้วยที่มั่นคง ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานต้องมีบทบาทที่กำหนดไว้มั่นคงโดยมีการรับผิดชอบและการทักทิ้งใจที่ไม่ยุ่งยากนัก ซึ่งลักษณะงานตามหลักราชการคั้งกล่าวไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับงานที่มีลักษณะเป็นการชั้กราชอย่างเช่น เพื่อร่างงานที่มีลักษณะประการหลังนี้จะเป็นองค์การที่ใช้

ทรัพยากรตามความสามารถของทั่วบุคคล รวมทั้งบั้จจี้ต่างๆ ประกอบด้วย กีฬาระหว่างรุ่น ในการบริหารการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์และการร่วมมือระหว่างผู้ปฏิบัติงานในสายงานต่างๆ

ความก้าวหน้าในทางค้านเทคโนโลยีและวิธีการทางค้านการบริหารทั่งๆ ทำให้ระบบราชการที่เกย์ปูนิกันมา (traditional bureaucratic system) ข้าท้องมีวิธีการบริหารสมัยใหม่เข้ามาร่วม เช่น การใช้ผู้ช่วยในการทำงาน เป็นกลุ่ม การดำเนินงานตามโครงการเป็นทัน เมื่อพิจารณาคุณลักษณะสำคัญของพระราชนักสูตรที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติราชบัญญัติเรื่องการบริหารราชการ พ.ศ. 2518 ให้มีส่วนเอื้ออำนวยการทำงานของผู้ที่มีความรับผิดชอบอย่าง หรือกลุ่มสายอาชีพด้วยการจัดระบบจำแนกตำแหน่ง ที่ ซึ่งให้ความก้าวหน้าในสายอาชีพ เช่น เดียวกับสายบริหาร และถ้าพิจารณาอย่างเดียวกัน แนวโน้มของการบริหารของรัฐในปัจจุบันมักจะเน้นไปที่การดำเนินการเป็นโครงการที่มีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ แทนการดำเนินการที่มีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพในอดีต ซึ่งสอดคล้องกับแนวโน้มของการบริหารราชการที่เปลี่ยนไปเป็นแบบดิจิทัลและอิเล็กทรอนิกส์ ที่มีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้น จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมในปัจจุบัน ไม่ใช่แค่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้าง แต่ต้องมีการเปลี่ยนแปลงในเชิงวัฒนธรรม ภูมิปัญญา และวิธีการดำเนินการ ที่สำคัญที่สุดคือ การเปลี่ยนแปลงในเชิงค่านิยม ที่มุ่งเน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักสำคัญของประชาธิรัฐ ที่ประเทศไทยต้อง努⼒พัฒนาให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

การบริหารงานของรัฐนั้น รัฐบาลที่มีสมรรถภาพอย่างดีน้อยกว่าข้าราชการอันเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการดำเนินงานให้บรรลุเป้าหมายหรือนโยบายของรัฐ ถ้าความสามารถและ/หรือสภาพจิตใจของข้าราชการยังอยู่ในลักษณะที่เรียกว่ามีความสั่งหนัติทางการบริหารอยู่ ก็ควรจะต้องมีการพัฒนาโดยเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวแก่ประเทศระหว่างรัฐ ข้าราชการและประชาชน อันเป็นสิ่งที่พึงประพฤติอย่างยั่งยืนทางการบริหาร และพระราชบัญญัติระบุข้อความเพื่อสร้างวิสัยทางการของระบบราชการไทยที่การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วของโลกนี้ขึ้น

ເບື້ອດວດ

1. Max Weber, "Essay in Bureaucracy," in Francis E. Rowhe's *Bureaucratic Power in National Politics*, Boston, Little, Brown and Company, 1965, pp. 3-14.
2. United Nations, *Development Administration : Current Approaches and Trends in Public Administration for National Development*, New York, [Department of Economic and Social Affairs, 1975, p. 23.
3. Warren C. Bennis, *Changing Organization : Essays on the Development and Evolution of Human Organization*, New York, McGraw-Hill, 1966, pp. 9-10.
4. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2518 ມາກໂຮງ 44
5. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2518 ມາກໂຮງ 25, 32, 33
6. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2518 ມາກໂຮງ 27, 28
7. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2518 ມາກໂຮງ 45
8. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2518 ມາກໂຮງ 44
9. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2497 ມາກໂຮງ 62 (ຄ)
10. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2518 ມາກໂຮງ 46
11. ພຣະຮາຊນ້າງໝູກີຕະເປົຍບ້າຮາຊກາຮັກພລເວັນ ພ.ສ. 2518 ມາກໂຮງ 102, 103, 104, 105, 106, 107

PRINCIPLES OF STAFF TRAINING IN LABOUR ADMINISTRATION

Mally Vejjajiva

FOREWARD

Thailand has presently encountered several labour problems, such as strikes and accidents in various factories, causing a severe loss to the organizations concerned. It is inevitable that labor administration is becoming more and more critical in handling the situation. Consequently, government officials should be well trained in labour functions, whether they be administrators, inspectors, or any other specialists, for preventive measures as well as for a remedial actions.

This paper 'Principles of Staff Training in Labour Administration' was written with a purpose to serve as a guide for training officials in labour functions. However, it was not meant for Thailand only, but for all regional countries. Hence, it was in English. As it is already known that labour theories and labour functions were universal and only conditions or environments are different according to each country. Any organization which desires to utilize this paper should bear this in mind and adopt the theories to its own background.

As this paper was written within one month's time, it was impossible to include such a vast knowledge of labour administration here. In writing the course syllabus, the writer took the length of time for which participants could be released from their jobs as well as the particular duties of participants into account. The functions of management officials were different from those of labour officials. The programmes were therefore designed separately. Nevertheless, they were neither exhaustive nor inclusive. However, the writer hoped that this paper would have some benefits and could serve as a guide and a stimulus for further training in labour field, especially in Thailand.

IMPACT OF TRAINING IN LABOUR ADMINISTRATION

Labour Administration and Its Functions

Labour Administration has been defined by the ILO as the management of government's labour policy. Labour policy represents government's intention and action concerning people and their work as members of the work force. Labour policy