

ปวงสารสัมพันธ์

QUESTIONS AND ANSWERS

ผู้ถาม — ข้อ 1, 2, 3 นายธีระ แก้วทาสี กิ่งอำเภอนาเชือก จังหวัดมหาสารคาม

ผู้ตอบ — ข้อ 1, 2 นายโสรัจ สุจริตกุล
หัวหน้าแผนกสอบข้าราชการพลเรือน กองวิชาการและ
สอบไล่ สำนักงาน ก.พ.
— ข้อ 3 กรมป่าไม้

ถาม ข้าราชการผู้น้อยส่วนมาก มีความรู้สึกอยากจะเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้นตามลำดับ โดยอยากให้ทางราชการวางระเบียบการเลื่อน วิทยฐานะจากผลการปฏิบัติงาน แทนการสอบไล่ เพราะการสอบไล่เป็นการวัดความรู้กันเพียงทางหนังสือ แต่ไม่ได้วัดกันด้วยความสามารถจริงๆ จะได้หรือไม่ เพราะเหตุใด? ด้วยเหตุที่สอบไล่ทางหนังสือนี้เองที่เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการผู้ประสงค์จะเลื่อนวิทยฐานะ ใช้เวลาอ่านหนังสือมากกว่าการทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายทำให้ประสิทธิภาพต่ำ ความจริงข้าราชการผู้น้อยก่อนที่จะเข้ามาทำงาน ต่างก็มีความรู้ทางหนังสือดีอยู่แล้ว จึงสามารถผ่านการสอบเข้ามาได้ ฉะนั้น เมื่อจะเลื่อนวิทยฐานะให้สูงขึ้นไปอีก ควรจะได้พิจารณาในด้านการปฏิบัติงานมากกว่า จึงจะได้ผลงานตามจุดหมายของทางราชการกับทั้งจะได้คนที่มีความชำนาญงานดีกว่าการสอบไล่ทางหนังสืออีก ทางการจะได้แก้ไขหรือเปล่า เพราะเหตุใด?

ตอบ การเลื่อนชั้นของข้าราชการพลเรือนนั้น นอกจากจะเป็นการเพิ่มทั้งประโยชน์ในด้านเกียรติภูมิและด้านการเงินให้แก่ผู้ได้รับเลื่อนแล้วโดยปรกติยังเป็นการเพิ่มหน้าที่หน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับเลื่อนชั้นอีกด้วย จึงเป็นการจำเป็นที่ผู้ที่ได้รับเลือกจะ

ต้องมีความรู้ ความสามารถและคุณสมบัติอย่างอื่น ๆ เหมาะสมกับตำแหน่งที่ได้รับเลื่อน
 ขึ้นไปด้วย ตัวอย่างเช่น โดยปรกติหน้าที่และความรับผิดชอบของประจำแผนกย่อมจำกัด
 อยู่แต่เพียงงานสาขาเดียวของแผนก ส่วนหน้าที่ของหัวหน้าแผนกนั้น ครอบคลุมงานทุก
 สาขาในแผนก บวกกับความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาลูกน้องอีกด้วย ดังนั้น
 การพิจารณาการเลื่อนขั้นข้าราชการจึงต้องปฏิบัติด้วยความระมัดระวังเป็นพิเศษ และผู้
 พิจารณาต้องแน่ใจว่าผู้ที่ได้รับเลื่อนมีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่ง มิฉะนั้น อาจจะได้
 ประโยชน์ของทางราชการได้

มีมูลเหตุสำคัญสองประการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดเสียมิได้ในการพิจารณากำหนด
 วิธีการที่จะใช้ในการเลื่อนขั้นข้าราชการ คือ (1) ตำแหน่งที่จะเลื่อนข้าราชการขั้นไปนั้น
 มีลักษณะงานที่ต้องการผู้ที่มีพื้นความรู้ และคุณสมบัติอย่างไรบ้าง และ (2) ภาวะต่างๆ
 ของสถาบันนั้นๆ เป็นอย่างไร การหาข้อเท็จจริงต่างๆ ของลักษณะงานเกี่ยวกับคุณสมบัติ
 และพื้นความรู้ในข้อ (1) เป็นการกำหนดหัวข้อใหญ่ๆ เกี่ยวกับคุณสมบัติและพื้นความรู้
 ที่สำคัญไว้เป็นวิชาหรือสิ่งที่จะต้องทดสอบ ในการเลือกบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งนั้น ผู้
 ผ่านระดับขั้นต่ำของวิชา หรือข้อกำหนดเหล่านี้ไป ได้ย่อมเป็นผู้ ที่อย่างน้อย จะปฏิบัติงานใน
 อนาคตสำหรับตำแหน่งนั้นได้ดีพอสมควร ตัวอย่างเช่น งานในหน้าที่ของเสมียนพิมพ์ ก็
 ต้องกำหนดและทดสอบความเร็ว ความถูกต้องในการพิมพ์หนังสือ ความสะอาดเรียบ
 ร้อยในการพิมพ์และสิ่งอื่นอีกบ้าง แต่ถ้าจะเลือกบุคคลเข้าทำงานในหน้าที่ หัวหน้าหมวด
 พิมพ์ ผู้เลือกจะต้องพิจารณาทดสอบถึงความรู้ความชำนาญขั้นสูงในการพิมพ์ ความรู้
 ในด้านการแก้ไขของพิมพ์ เครื่องมือหรือเครื่องใช้อื่นๆ ที่เกี่ยวกับการพิมพ์ ตลอดจน
 บุคลิกลักษณะและความรู้ ในการปกครองบังคับบัญชาอีกด้วย ยิ่งถ้าเป็นตำแหน่งสูงๆ
 ขึ้นไปก็ยิ่งต้องมีข้อที่จะต้องพิจารณาทดสอบเกี่ยวกับการศึกษาและบุคลิกลักษณะมากขึ้น
 ตามลำดับ เช่น all-round education ความฉลาด ไหวพริบหรือไหวพริบ ความจำ
 ตลุยพินิจพิจารณา การตัดสินใจ การปกครองบังคับบัญชา ความสามารถในการจับ

ประเด็นหาเหตุผล. ความรอบรู้ในด้านวิทยาการ ความชำนาญงาน การวางนโยบาย ความสามารถในการเห็นการณ์ไกลและ / หรืออื่น ๆ อีกตามลักษณะของแต่ละงานไป

ส่วนภาวะต่างๆ ของสถาบันนั้น ดูเหมือนจะเป็นของสำคัญยิ่งขึ้นไปอีก โดยเฉพาะราชการของเราเป็น BIG Organization มีข้าราชการเป็นจำนวนแสนและเป็นสถาบันตัวอย่างในการจ้างคนทำงาน ซึ่งการกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการบริหารงานบุคคลย่อมจะมีอิทธิพลเหมือนนโยบายในสถาบันอื่น ๆ อย่างยิ่ง ภาวะของราชการที่มีลักษณะพิเศษอย่างอื่นเห็นได้เด่นชัดคือ การกำหนดอำนาจในฐานะตัวแทนของรัฐไว้ในตำแหน่งต่างๆ หลายตำแหน่งด้วย การที่ข้าราชการมีหน้าที่ที่จะต้องติดต่อกับประชาชน การที่ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและรัฐเป็นเรื่องหน้าที่มากกว่าลูกจ้าง-นายจ้าง, การถือว่าการปฏิบัติราชการเป็นการทำหน้าที่ทางสังคมมิใช่ การแสวงหาผลประโยชน์แต่อย่างเดียว, การรักษาความลับของทางราชการ การที่จะต้องรักษาระดับความเป็นธรรม ความมั่นคง และสิทธิอื่นๆ ของข้าราชการโดยเคร่งครัด การที่จะต้องมีนโยบายเสริมสร้างข้าราชการชั้นหัวหน้าให้เป็นผู้ที่มีความรู้ ความประพฤติ ความสามารถในระดับสูง และในหลายกรณี ข้าราชการจะต้องอยู่ภายใต้การสอดส่องอย่างใกล้ชิดของราษฎรเจ้าของประเทศด้วย สิ่งเหล่านี้ เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งถ้าจะพิจารณากำหนดว่าการเลื่อนชั้นข้าราชการนั้นจะใช้วิธีใดจากผลงานในอดีต หรือใช้วิธีสอบไล่หรือวิธีอื่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การรักษาระดับคุณสมบัติพื้นฐานความรู้ และการให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการเป็นของจำเป็นมากในการกำหนดวิธีเลื่อนชั้น จากสถิติเมื่อปี 2502 ของกองเงินเดือนกรมบัญชีกลาง อัตราข้าราชการพลเรือนสามัญของเรามีจำนวนทั้งสิ้น 207,411 อัตรา แบ่งออกเป็นชั้นจัตวา 174,369 อัตรา ชั้นตรี 20,475 อัตรา ชั้นโท 9,606 อัตรา ชั้นเอก 2,106 อัตรา และชั้นพิเศษ 855 อัตรา ส่วนใหญ่ของข้าราชการต่ำกว่าชั้นพิเศษแต่ละชั้น ย่อมหวังจะได้รับการพิจารณาให้เลื่อนชั้นได้ โดยวิธีที่สมเหตุสมผลที่สุด และเป็นธรรมที่สุด ฉะนั้นจึงเป็นการบังคับอยู่ในตัวว่า วิธีการเลื่อนชั้นนั้น นอกจากจะ

ต้องเหมาะสมแล้วจึงควรให้ ข้าราชการ ผู้มีสิทธิได้รับการ พิจารณา ทุกคน ด้วย ความ เป็น
ธรรมด้วย ผลที่ได้จึงจะเป็นที่พอใจแก่ทุก ๆ ฝ่าย

เมื่อมีความเข้าใจพื้นฐานเช่นนั้นแล้ว เราจึงพิจารณาได้ว่า การเลื่อนชั้นโดย
วัดจากผลงานในอดีตนั้น สมควรกว่าการสอบไล่ซึ่งเป็นการวัดความรู้ ทางหนังสือหรือไม่?
การวัดผลงานในอดีตเป็นเรื่องที่สะดวกรวดเร็วและเสียค่าใช้จ่ายน้อย แต่ไม่เหมาะที่จะ
นำมาใช้ในการเลื่อนชั้น การวัดผลงานในอดีตเพียงอย่างเดียวเหมาะที่จะใช้สำหรับการ
ปูนบำเหน็จความดีความชอบเท่านั้น เพราะการเลื่อนชั้นเป็นเรื่องของงานในอนาคต การ
ปูนบำเหน็จความดีความชอบเป็นเรื่องงานในอดีต เป็นเรื่องที่แตกต่างกันดังได้กล่าวมาแล้ว
นอกจากนี้ การวัดผลงานในอดีตยังเป็นการหมิ่นเหม่ต่อความลำเอียงและการเล่นพวก,
เป็นการยากที่จะพิจารณารักษาระดับในท้องถิ่นต่าง ๆ เช่น ในแม่ฮ่องสอนให้เท่ากับใน
ยะลาได้ และเป็นการยากที่จะเรียงลำดับว่าผลงานของคน 100 คนนั้น ใครควรจะอยู่ลำดับ
ที่เท่าไร อนึ่ง ผลงานควรควรวัดที่ "น้ำต้นต้น" หรือ "ความประทับใจ" บางอย่าง
อาจทำให้ผู้เลือกได้จึงเป็นเรื่องที่รักษาระดับและความเป็นธรรมได้โดยยาก ทั้งๆ
ที่การรักษาระดับ และความเป็นธรรมนี้ เป็นของสำคัญยิ่งในการพิจารณา เลือกรับราชการ
เพื่อเลื่อนชั้นเป็นชั้นสูง จากข้าราชการที่มีหรือควรจะมีสิทธิเป็นจำนวนมาก

ฉะนั้น ในกรณีนี้ การสอบไล่จึงน่าจะเหมาะสมกว่า เพราะมีโอกาสรักษา
ความเป็นธรรมและระดับความรู้ ความสามารถได้ดีกว่าวิธีอื่นๆ สำหรับการเลื่อนชั้นเป็น
ชั้นตรีนั้น โดยปรกติทาง ก.พ. ใช้วิธีสอบแข่งขันซึ่งเปิดให้บุคคลจำนวนมากเข้าสอบได้ เป็น
เป็นผลให้มีโอกาสได้คนที่มีความรู้ความสามารถในระดับสูงเข้ารับราชการมากขึ้น ในการ
สอบนี้ ได้มีหลักสูตรแบ่งวิชาที่สอบออกเป็นภาควิชาการ ภาคปฏิบัติการและสัมภาษณ์
สำหรับภาคปฏิบัติการ ก.พ. ยังได้เปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่าง ๆ กำหนดวิชาการภาคปฏิ
บัติการโดยตรงไว้ ได้อีกไม่เกิน 3 วิชา เป็นคะแนนถึง 300 คะแนนด้วย ความชำนาญงาน
จึงมีน้ำหนักในการพิจารณาเลื่อนชั้นจัดว่าเป็นชั้นตรีอยู่พอสมควร จึงอยู่การสอบมีจุด
บกพร่องอยู่ไม่น้อย แต่ความสำคัญของข้อบกพร่องนี้มีผลสะท้อนน้อยกว่า และแก้ไขได้
ง่ายกว่าการคัดเลือกโดยวิธีวัดผลการปฏิบัติงานในอดีตเพียงอย่างเดียว การสอบไล่จึงเป็น
ที่น่าเชื่อถือได้มากกว่า

สำหรับการเลื่อนขั้นตรีเป็นชั้นโท และชั้นโทเป็นชั้นเอกนั้น กฎหมายปัจจุบันนี้ ได้บัญญัติให้ใช้วิธีสอบคัดเลือก ผลแห่งการสอบคัดเลือกนี้อาจทราบได้ว่าผู้ใดมีคุณสมบัติ สูงต่ำกว่ากันเพียงใด แต่ในการที่จะเลือกผู้ใดนั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องเลื่อนจาก ผู้ใดคะแนนสูงเสมอไปตามเจตนารมย์ดังกล่าวนี้

การใช้วิธีวัดผลงานในอดีต เป็นหลักแล้วใช้การทดสอบ วิธีอื่น ๆ หรือใช้มูลเหตุอื่น ๆ เป็นส่วนประกอบพิจารณา นั้น อาจจะเป็นวิธีการที่เหมาะสมได้ หากตำแหน่งที่จะเลื่อนนั้นมีลักษณะงานเป็น พิเศษไม่ใช่เป็นงานทั่ว ๆ ไป และ / หรือมีผู้เข้ารับการเลือกเป็นจำนวนน้อย เช่นในการเลือกข้าราชการชั้นสูง ๆ การเลือกข้าราชการที่จัดเข้าอยู่ในพวก Career Service เช่นพวกข้าราชการมหาวิทยาลัย เป็นต้น วิธีนี้อาจจะเหมาะสมมากในการ ใช้คัดเลือก เพื่อเลื่อนชั้นข้าราชการ ในตำแหน่งที่ต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคชั้นสูงเป็นส่วนใหญ่ เช่น นักเคมี นักฟิสิกส์ เป็นต้น ทั้งนี้เพราะผลของการเลือกไม่กระทบกระเทือนถึงระดับและความเป็นธรรมเลย หรือกระทบกระเทือนแต่ไม่มากนัก และอีกประการหนึ่ง ผู้บังคับบัญชา หรือผู้เลือก หรือ คณะผู้เลือกย่อมมี โอกาสสอบสวน ตรวจสอบ และวัด "มือ" ได้โดยใกล้ชิด ทำให้ตัดสินใจเลือกได้ถูกต้องหรือใกล้เคียงกับความจริงมาก

คุณสมบัติและพื้นความรู้ต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับ ตำแหน่งราชการส่วนมาก และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งสูง ๆ ดังที่ ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั้น เป็นเครื่องแสดงว่า ความสามารถในการปฏิบัติราชการในอนาคต ย่อมจะขึ้นอยู่กับการศึกษาทางหนังสือหรือทางทฤษฎีเพิ่มเติม บวกกับความชำนาญงานด้วย ฉะนั้น ที่กล่าวว่า "การสอบไล่เป็นการวัดความรู้ ทางหนังสือ ไม่ได้วัดความสามารถ" จึงน่าจะเป็นความเข้าใจที่แตกต่างกับผู้ที่ตอบอยู่บ้าง ส่วนประเด็นขัดแย้งที่ว่า "การสอบไล่เป็นเหตุให้ข้าราชการใช้เวลาอ่านหนังสือมากกว่าการทำงานที่ได้รับมอบหมาย ทำให้มีประสิทธิภาพต่ำ" นั้น ก็เป็นเรื่องของหัวหน้าหน่วยงานต้องรับผิดชอบให้ได้ผลงานตามที่ตนมอบหมายลูกน้องไปเอง เมื่อพ้นเวลาราชการหรือเมื่อลูกน้องทำงานที่ได้รับมอบหมายเสร็จสิ้นไปแล้ว หัวหน้าหน่วยงานควรส่งเสริมให้ลูกน้องอ่านหนังสือที่มีประโยชน์ ในการปฏิบัติราชการ ด้วยซ้ำไป

อีกประการหนึ่ง ได้เป็นที่ยอมรับนับถือกันทั่วไปแล้วว่าความรู้ทางหนังสือเป็นเครื่องส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงานได้อย่างไม่มีที่ยุติ ดังโบราณท่านว่า “วิชาสั่งให้เป็นผู้ประพฤทรอบคอบ ความประพฤทรอบคอบนำมาให้ถึงความพอดีในการปฏิบัติงาน ความพอดีทำให้เกิดทรัพย์ ทรัพย์หนุนให้ประพฤทรธรรมสะดวก และถึงที่สุดก็บังเกิดความสุข ฉะนั้น “ข้าราชการผู้น้อยก่อนจะเข้าทำงานมีความรู้ทางหนังสืออยู่แล้ว” ก็ยังไม่พอจึงควร “ฝึกฝน” ทั้งในทางปฏิบัติและทางหนังสือด้วย ส่วนข้อที่ว่า “การวัดผลในอดีตทำให้ได้คนชำนาญงานมากกว่าคนชำนาญหนังสือ” ก็มีส่วนถูกต้องอยู่ถ้า “ความชำนาญงาน” ในที่นี้หมายถึง “สติปัญญา” ตลอดจนความวิริริและข้อมูลอื่น ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วด้วย แต่ถ้าจะแยกถึงความสำคัญทางหนังสือของทางราชการไว้ ในความหมายตรงตามตัวของมันแล้ว ก็เห็นจะไม่มีอะไรในโลกนี้ที่มีความสำคัญเท่า เพราะถ้าเขาบรรดาหนังสือตำราด้วยทฤษฎีหมายตลอดจนข้อบังคับทุกชั้นและเอกสารต่าง ๆ ของทางราชการที่มีอยู่ในขณะนี้มากองรวมกันไว้โดยทำเป็นภูเขาทองแล้ว เราจะมียุเขาทองในกรุงเทพฯ อีกเป็นจำนวนมากทีเดียว

สรุปแล้ว ผู้ตอบเห็นว่า

1. ในกรณีที่มีผู้มีสิทธิหรือควรจะมีสิทธิ ได้รับเลือกเพื่อเลื่อนชั้นเป็นจำนวนมาก วิธีเลือกควรจะใช้วิธีสอบไล่เป็นหลักและใช้วิธีอื่นประกอบ
2. ในกรณีที่มี ผู้มีสิทธิหรือควรจะมีสิทธิ น้อย จะใช้วิธีวัดผลการปฏิบัติงานในอดีต และใช้วิธีคัดเลือกอื่น ๆ ประกอบด้วย ก็น่าจะเป็นการเหมาะสม

ข้อ 2.

ถาม การแบ่งชั้นข้าราชการกับการไม่แบ่งชั้นแต่ให้มีเพียงตำแหน่ง อย่างใด จึงจะทำให้ข้าราชการมีความกระตือรือร้นในหน้าที่การงานมากกว่ากัน ทางราชการจะแก้ไขได้หรือไม่ เพราะเหตุใด?

ตอบ โดยที่คำถามนี้ เป็นปัญหาสำคัญอันหนึ่ง ของระบบการบริหารงานบุคคล ในราชการของเราจึงขอกล่าวถึงรากฐานหรือที่มาของชั้นและตำแหน่งก่อนพอสังเขป

ตำแหน่งและชั้นของบุคคลนั้น เป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยแสดงถึง Status ของบุคคล ในสังคมหนึ่ง Status มีรากศัพท์มาจากภาษาละตินว่า "Sto" แปลว่า "Stand" ในภาษาไทยอาจจะแปลเป็น "ฐานะ" ที่เห็นได้โดยทั่วไป และซึ่งเป็น เครื่องแสดงออกให้เห็นว่า บุคคลหนึ่งแตกต่างกับบุคคลอื่นในกลุ่มหรือตามระดับชั้นของสังคมอย่างไร มีความสำคัญแค่ไหน Status แยกออกได้เป็นสิ่งที่ได้มาโดยกำเนิด และสิ่งที่ได้ภายหลัง Status ที่ได้จากกำเนิดมี เชื้อชาติ สัญชาติ ฐานะันตรศักดิ์ สกุล ที่ได้ภายหลังก็ได้แก่ ระดับการศึกษา อาชีพ ตำแหน่ง ชั้น ยศ กรรมสิทธิ์ในครอบครอง อายุ เป็นต้น Status นี้ เป็นเครื่องแสดงว่าบุคคลแต่ละคนมีสิทธิ ฐานะ หน้าที่ ความรับผิดชอบและมีขอบเขตแห่ง ความประพฤติอย่างไรบ้าง เช่นเมื่อกล่าวถึงนายพันเอกทหารช่าง ผู้ฟังก็พอจะเข้าใจได้ ว่า นายทหารชั้นนี้มี Status สูง มีสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบมาก คนที่เป็นนาย พันเอกทหารช่างจะต้องกล้าหาญ บึกบึน ฉลาด และประพฤติตนเป็นคนดีอยู่เสมอ และ จะต้องมีความรู้ ความชำนาญในทางช่างเป็นอย่างสูงด้วย เป็นต้น

การที่ได้มี Status ในวงงานและโดยเฉพาะในหมู่บุคคลนั้น ก่อให้เกิดวิจารณ์ กันอย่างหนักว่า เป็นการแบ่งชั้น วรรณะ ให้คนเหลื่อมล้ำต่ำสูงกันไม่เป็นประชาธิปไตย นอกจากนั้นหลายคนกล่าวว่า การกำหนดชั้นคือ Status อย่างหนึ่งไว้ในวงราชการ เป็น เรื่องยุ่งยากก่อให้เกิดปมด้อยปมเด่นในหมู่ข้าราชการ ทำให้มีข้อขัดข้องต่างๆในการปฏิบัติ ราชการ การปูนบำเหน็จความดีความชอบซึ่งเป็นการบันทอนกำลังใจ และทำให้ข้าราชการหมดความกระตือรือร้นในการปฏิบัติราชการ โดยเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการที่ได้รับ เงินเดือนในชั้นและอันดับสูงสุดของชั้นแล้ว ไม่ได้รับเลื่อนชั้นเพราะมีข้อขัดข้องบางประการ ทำให้ข้าราชการผู้นั้นหมดกำลังใจปฏิบัติราชการเอาเลยทีเดียว จึงควรจะได้เอาชั้น ออกเสีย

ความคิดเห็นเหล่านี้ก็มีเหตุผลอยู่ แต่การที่กำหนด Status และโดยเฉพาะ การมีชั้นไว้ในราชการนั้นก็มีส่วนคืออยู่บ้าง การมี Status ในสังคมเป็นของจำเป็นสำหรับความกระตือรือร้นในชีวิตเราเหมือนกัน ไม่ว่าจะยอมรับนับถือมันหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้น แม้ฝ่ายที่วิพากษ์วิจารณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างรุนแรงที่สุดคือ ฝ่ายคอมมิวนิสต์ ที่ถือว่าการแบ่ง "ชน" คนเป็น "สิ่งชั่วช้า" ก็ยังแบ่งคนของเขาออกเป็น ชั้นใหญ่ ๆ และย่อย ๆ ลงไปอีกมาก เช่น พวกเป็นสมาชิกพรรคและพวกไม่ได้เป็นสมาชิกพรรค หรือชนชั้นผู้เกี่ยวข้องแห่งสหภาพสาธารณรัฐ เป็นต้น ในบ้านเราแม้แต่ พระสงฆ์ก็ยังมีการแบ่ง Status คือแบ่งชั้นสมณะสงฆ์ไว้ การแบ่งชั้นตามสมควรจึงน่าจะดีมีประโยชน์อยู่บ้าง ประโยชน์ที่เห็นได้ง่าย ๆ ก็คือ ถ้าสมมุติว่าเราจะตั้งบริษัทใหม่ ชนบริษัทหนึ่ง เราย่อมจะหนีการแบ่งชั้นและตำแหน่งของคนทำงานไม่พ้น

พวกเราได้รับการสอนหรืออบรมถึง Status มาตั้งแต่เล็ก ๆ มาแล้ว จนเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมของเรา โดยปรกติเราต้องให้ความเคารพเกรงกลัวพี่ พ่อแม่ และผู้มีอาวุโสตามลำดับขึ้นไป เมื่อโตขึ้นก็ได้รับคำสอนให้รู้จักประพฤติตัวในสังคมเป็นชั้น ๆ ไป รู้จักว่าเรามีฐานะอย่างไรและจะต้องประพฤติอย่างไรต่อผู้ใหญ่ในบ้าน กำนัน เจ้าเมือง พระเจ้าอยู่หัว หรือคนอื่น ๆ สิ่งเหล่านี้แม้ว่าจะไม่มีใครสอนใครบอกก็พยายามหาความรู้เอาเอง เพราะคนเรานั้น ตามปรกติจะต้องขอบรู้ หรือต้องการรู้ว่า ตนเองยืนอยู่ที่ไหน ในระดับไหน มีฐานะอย่างไรในสังคม เราทำอะไรได้บ้างหรือทำอะไรไม่ได้บ้าง เป็นต้น การมีและรู้จัก Status ของตนจึงเป็นส่วนหนึ่งของ วัฒนธรรมของเราที่ตกทอดมา และที่มีลักษณะกับน้ำหนักรากต่างกับของประเทศอื่น ๆ อยู่บ้าง

ในสมัยโบราณข้าราชการโดยทั่วไปมี Status อยู่ใน ระดับสูง จึงมีคำกล่าว่าว่า "สิบพ่อค้าไม่เท่าหนึ่งพระยาเลี้ยง" Status ข้าราชการพลเรือนในสมัยนั้น ได้นักเงินเดือน ตำแหน่ง ยศ บรรดาศักดิ์ ศักดินา เป็นต้น ยศ บรรดาศักดิ์ ศักดินา ได้ถูกยกเลิกไป เดียวกันก็มีเหลือแต่ตำแหน่ง ชั้น เงินเดือน และเงินหรือผลประโยชน์เกื้อกูลอื่น ๆ อีกบ้าง เท่านั้น

ความหมายของคำว่า ตำแหน่ง และชั้นของข้าราชการพลเรือนขณะนั้นดูเผินๆ ก็ไม่เห็นแตกต่างกันอย่างไร นาย ก. ชั้นโทมีสิทธิฐานะ และหน้าที่อย่างไร นาย ก. หัว หน้าแผนกก็มีอย่างนั้น แต่ถ้าจะดูกันให้ลึกซึ้งลงไปอีกสักหน่อยก็จะเห็นความแตกต่างกัน คำว่า “ตำแหน่ง” นั้น น่าจะหมายความถึงสิทธิ ฐานะ และหน้าที่ที่เกี่ยวพันเฉพาะในส่วนราชการที่ผู้ปกครองตำแหน่งปฏิบัติราชการอยู่ เป็นเรื่องของการปกครองบังคับบัญชา และหน้าที่รับผิดชอบในขอบเขตของตำแหน่งแต่ละตำแหน่งเท่านั้น แต่ “ชั้น” เป็นคำที่กิน ความหมายกว้างกว่าตำแหน่งเป็นสิ่งที่ตามติดตัวบุคคลเรื่อยไป แม้จะเป็นนอกสถานที่ทำงานแล้วก็ตาม ฉะนั้น เราจึงได้ยินคนถามกันเสมอว่า “ได้เป็นชั้นโทแล้วหรือยัง?” มากกว่าจะได้ยินว่า “ได้เป็นหัวหน้าแผนกแล้วหรือยัง?” หรือที่พาดพิงในหนังสือพิมพ์ว่า “ชั้นโทยิงตัวตาย” เป็นต้น เมื่อ “ชั้น” เป็นสิ่งที่ติดตัวไปตลอดเวลาจึงมีความสำคัญต่อชีวิตและความประพฤตินอกที่ทำงานเป็นอันมาก

หลักสังคม—จิตวิทยา ถือว่าคนเรานั้นส่วนมากมักจะรู้สึกนึกคิดและประพฤติ ตนไปในขอบเขตหรือในทางที่คนอื่นรอบข้างเราต้องการจะให้ทำเช่นนั้น หรือกล่าวอีกอย่าง หนึ่ง เราต้องการให้เหมือนกับคนอื่นที่มี Status อย่างเดียวหรือใกล้เคียงกับเรา ฉะนั้น เราจึงประพฤติแบบ “เข้าเมืองตาหลิ่วต้องหลิ่วตาตาม” หรือนึกว่า “เขามีอะไรเราต้องมีไฉ นั้น” เป็นต้น เมื่อ “ชั้น” เป็น Status อย่างหนึ่งที่ติดตัวเราไปโดยตลอด “ชั้น” จึงมี อิทธิพลเหนือความรู้สึกนึกคิดและความประพฤติของเรามาก เช่น ข้าราชการชั้นเอกเป็น ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ซึ่งคนทั่วไปเขาหวังหรือคาดหวัง จะต้องเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความประพฤติ ฯลฯ ที่ดี ถ้าชั้นเอกคนไหนไปทำล้ามะเลเทเมาหรือประพฤติชั่วซ้ำซาก ก็จะเป็นที่ดูหมิ่นดูแคลนมากกว่า ชั้นโท ชั้นตรี หรือชั้นจัตวา หรือผู้อื่น ดังนั้นเราจึงเห็นได้ ว่าข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่จะกระทำความผิดนั้น ยังมีข้อเตือนใจอีกข้อหนึ่ง คือ “เขินถึงขั ราชการชั้นผู้ใหญ่” ด้วย ในสมัยก่อนเรามีขุน, หลวง, พระ, พระยา, เจ้าพระยา ซึ่งเป็น Status อย่างหนึ่งทำให้ผู้มับรรดาคิดคิดเหล่านาคิดแล้วคิดอีกเมื่อจะทำความชั่ว เพราะการ

ถูกถอดถอนยศนั้น สังคมถือว่าเป็นเรื่องเลียมเสียแก่ตนเองและวงศ์ตระกูลอย่างยิ่ง ข้าราชการสมัยนั้นไม่มีบรรดาศักดิ์ มีแต่ชั้น ซึ่งถ้าเป็นชั้นสูงก็ทำให้รู้สึกมีอำนาจวาสนา มีเกียรติยศเป็นอันมาก สิ่งเหล่านี้ไม่ได้ติดต่อกับตำแหน่งซึ่งกระจายและมีอยู่มากมายหลายตำแหน่ง ไม่เหมือนชั้นซึ่งมีขอบเขตกว้างกว่า และรวมเอาพวกที่มี Status ในระดับเดียวกันเข้าเป็นกลุ่มก้อนได้ มีอิทธิพลให้บุคคลที่จัดเข้าอยู่ในแต่ละชั้นมีความรู้สึกความรับผิดชอบต่อสังคมมากน้อยตามลำดับ

อิทธิพลของคำว่า “ชั้น” จะเห็นได้ชัดจากการเทียบว่าข้าราชการชั้นจัตวา เงินเดือน 900 บาท ตำแหน่งประจำแผนกกับชั้นตรี เงินเดือน 750 หรือ 900 บาท ตำแหน่งเดียวกัน ใครจะมีความสำคัญต่อที่ทำงานมากกว่ากัน ใครกระตือรือร้นทำงานมากกว่ากัน ข้าราชการชั้นจัตวา—ชั้นตรี—ชั้นโท—ชั้นเอก ที่หวังจะได้เลื่อนชั้นย่อมมีความตั้งใจทำงานเป็นพิเศษ พยายามปรับปรุงตัวเอง หากความรู้ใส่ตัวอยู่เสมอ พวกที่ขึ้นไปได้ก็ขึ้นไป พวกที่ขึ้นไม่ได้ก็พยายามศึกษาและหาความชำนาญต่อไปใหม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องทำกันเกือบตลอดชีวิตข้าราชการ การที่มีชั้นจึงมีประโยชน์ในการที่จะเป็นสิ่งจูงใจให้ข้าราชการศึกษาหาความรู้ให้ทันสมัยเสมอ มีประโยชน์ในการช่วยกลั่นกรองให้ผู้ที่มีความสามารถพุ่งตัวหรือแสดงตัวให้ปรากฏออกมา ทั้งช่วยสะกิดกันพวกที่ “มือ” ไม่ถึงไว้ไม่ให้ขึ้นไปรับตำแหน่งสูงๆ ได้อันจะเป็นผลเสียหายแก่ราชการได้ ซึ่งถ้าเป็นไปตามนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า “ชั้น” มีส่วนช่วยกระตุ้นความกระตือรือร้นข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถและความประพฤติดีอยู่เสมอ และในทางตรงกันข้ามชั้นก็อาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ข้าราชการ ผู้มีความรู้ความสามารถในระดับต่ำเสียกำลังใจ เพราะไม่มีโอกาสข้ามชั้นได้

“ชั้น” ยังมีประโยชน์ต่อข้าราชการอีกมาก “ประโยชน์” เหล่านี้จะหาไม่ได้หรือหาได้ไม่ตรงนักในตำแหน่ง “ชั้น” ช่วยแบ่งข้าราชการออกเป็น 5 กลุ่มใหญ่ ซึ่งแต่ละกลุ่มมีคุณสมบัติพื้นความรู้ที่แตกต่างกันเห็นได้โดยง่าย “ชั้น” ช่วยในการกำหนดอัตรา

กำลัง ช่วยในการวางนโยบายการบริหารงานบุคคล ช่วยในการกระจายอำนาจในราชการ
 แขนงบริหารงานบุคคลนี้ ช่วยในการแต่งตั้ง รวมทั้งแต่งตั้งกรรมการ หรืออนุกรรมการ
 ต่าง ๆ ให้ได้บุคคลที่อยู่ในระดับเดียวกัน ช่วยในการโอนและโยกย้าย ในการพิจารณา
 โทษทางวินัย ในการให้ออก ลาออก ในการเลื่อนชั้นก็ได้ช่วยกำหนดให้ผู้ใดเลื่อนต้องมี
 ประสบการณ์ในขั้นต่ำ ๆ มาแล้วนานพอสมควรเพื่อที่จะได้รู้จักปกครอง บังคับบัญชา และ
 มอบหมายการงานให้ลูกน้องทำได้ดีขึ้น

ประโยชน์อย่างอื่น ๆ ก็มีเรื่องเครื่องแต่งตัว อันสวยงาม ซึ่งมีอิทธิพลสูงใจให้ทำ
 ความดีได้อยู่มากทีเดียว ลองสังเกตดูกิจการท่าทางของข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ที่แต่ง
 ตัวเต็มยศสวมสายสะพายพร้อมทั้งเหรียญตราดูบ้าง แล้วจะเห็นความมั่นใจ ความตั้งใจ
 ใจที่จะทำงานให้เป็นประโยชน์ ความภาคภูมิใจ ฯลฯ ปรากฏออกมาอย่างเต็มที่ นอกจากนี้
 นี้ยังมีผลประโยชน์ต่าง ๆ อย่างอื่น รวมทั้ง เก้าอี้ พัดลม ตลอดจนโต๊ะทำงานด้วยที่ช่วย
 สูงใจให้ข้าราชการชั้นต่ำอยากที่จะเป็นชั้นสูงขึ้นไป นอกจากนี้ “ชั้น” ยังเป็นสิ่งที่แสดง
 ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้าราชการวิสามัญและ
 ลูกจ้าง ซึ่งถ้าเลิกขั้นเสียฐานะของข้าราชการทั้ง 2 ประเภทนี้ก็คงจะไม่แตกต่างกันมากนัก

มูลเหตุสูงใจที่สำคัญในราชการของเราในการที่จะให้ข้าราชการ ปฏิบัติ ราชการ
 ด้วยความกระตือรือร้นและเข้มแข็งนั้นมีอยู่ไม่กี่อย่าง เช่น เงินเดือน บำเหน็จบำนาญ
 ประโยชน์อื่น ๆ เกียรติภูมิ อำนาจ เหรียญตรา และชั้น ข้าราชการของเราเงินเดือน
 น้อย เราก็ควรเพิ่มปริมาณและคุณภาพของมูลเหตุสูงใจอย่างอื่น ๆ ชั้น หรืออย่างน้อย
 ต้องไม่ลดสิ่งที่พอจะเป็นประโยชน์บ้างอยู่แล้ว สิ่งเหล่านี้ ทำให้ข้าราชการ แตกต่างจาก
 ลูกจ้างของบริษัทห้างร้านเอกชนและสูงใจให้ข้าราชการที่ดีอยู่ในราชการสืบไป ผู้เขียนมี
 เพื่อนคนหนึ่ง ที่ทางองค์การ ระหว่าง ประเทศ ต้องการจะยืมตัว ไปปฏิบัติงาน โดยจะให้เงิน
 เดือน ๆ ละเกือบหมื่นบาท แต่เพื่อนผู้นั้นไม่ยอมไป ยอมรับเงินเดือนไม่ถึงสองพัน เพื่อ
 ที่จะได้ดีพิเศษสมัครสอบเลื่อนชั้น ฉะนั้น ผู้ตอบจึงมีความนับถือ ผู้ร่าง กฎหมายระเบียบ

ข้าราชการพลเรือนฉบับแรกมาก ที่ได้กำหนดชั้นของข้าราชการเข้าไว้ด้วย “ชั้น” มีส่วนร่วมเป็นอย่างมากในความกระตือรือร้น ความประพฤติ และจิตใจของข้าราชการ ทำให้ราชการของเราเจริญก้าวหน้ามาได้ถึงภาวะในปัจจุบันนี้

“ตำแหน่ง” ของข้าราชการเปรียบเสมือนกับลำดับของต้นไม้ ชั้น อดับ และชั้นเงินเดือนก็เสมือนกับกิ่งก้านสาขาที่สวยงาม ถ้าไปตัด “ชั้น” ออกเสีย ก็จะเหลือแต่ลำต้นไม้ยืนตายแตกกว่าผ่นอยู่เท่านั้นเอง

การกำหนด Status โดยกำเนิดก็ดี กำหนดไว้โดยผู้มเพื่อยก็ดี หรือกำหนดไว้ชัดต่อวัฒนธรรมและนิสัยใจคอของพลเมืองก็ดี อาจจะเป็นสิ่งชั่วช้า แต่ถ้ากำหนดไว้ตามความเหมาะสมแล้ว ย่อมเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ช่วยกระตุ้นให้คนทำความดี และปรับปรุงตัวเองอยู่เสมอ

สำหรับเรื่องการแก้ไขนั้น เป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตที่ผู้ตอบจะตอบได้

ข้อ 3.

ถาม ตามนโยบายพัฒนาการท้องถิ่น จำเป็นต้องมีการใช้ไม้ประกอบ การสร้างสรรมาก เช่นการล้อมรั้ว ทำสะพาน สร้างอาคารหรือโรงเรียน ฯลฯ แต่ส่วนมากทางราชการไม่มีเงินงบประมาณในการจะให้ไปชำระค่าภาคหลวงไม้ กฎหมายป่าไม้ก็ไม่มีการอนุญาตให้ทำป่าไม้โดยยกเว้นค่าภาคหลวง และมีการจำกัดโควต้าประจำปีด้วย เป็นอุปสรรคเพราะนำไม้มาใช้ไม่ได้ทันต่อความต้องการในการดำเนินงาน การพัฒนาการต่างๆ จึงซงักไป ทางราชการจะพิจารณาหาแก้ไขระเบียบการให้สอดคล้องกันได้อย่างไร เพราะเหตุใด?

ตอบ ที่ว่ากฎหมายป่าไม้ใหม่ให้ยกเลิกการอนุญาตไม้ โดยยกเว้นค่าภาคหลวงจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อนโยบายการพัฒนาการท้องถิ่น เพราะทางราชการไม่มีงบประมาณในการค่าเสียภาคหลวงนั้น ที่จริงไม่สู้จะกระทบกระเทือนนัก เพราะเหตุผลดังนี้—

1. ในด้านข้อเท็จจริง ไม้ที่ใช้ในการปลูกสร้างอาคารต่างๆ นั้นส่วนมากใช้ไม้จากโรงค้าไม้แปรรูป เพราะไม้ที่ขอรับอนุญาตมักไม่มีใครทำไม้ออกมาเอง เพราะไม่มีรถยนต์ เครื่องอุปกรณ์ทำไม้ที่เป็นอยู่จริงๆ เป็นการนำใบอนุญาตไม้ไปแลกเปลี่ยนกับไม้แปรรูปมากกว่า

2. ค่าภาคหลวงนั้นมีราคาสูงมาก ไม้ที่อนุญาตทั่วไปนอกจากไม้สัก อย่างสูงไม่เกินลูกบาศก์ละ 20 บาท จึงเห็นว่าไม้สักไม่สู้กระทบกระเทือนอะไรนัก ค่าชักลาก ไม้แปรรูป ราคาสูงกว่านั้นมาก ราคาลูกบาศก์เมตรจะนับร้อยบาท

Virginia Bill of Rights

▲ Of all the various forms of government, that is best which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety and is most effectually secured against the danger of maladministration.

กฎบัตรแห่งเสรีภาพของมลรัฐเวอร์จิเนีย

ในกระบวนแบบของรัฐบาลทั้งหลาย แบบที่ดีที่สุดคือแบบที่สามารถจะอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยให้ได้มากที่สุด และเป็นแบบที่สามารถป้องกันภัยจากการปกครองที่มีผิดพลาดได้อย่างดีที่สุด ▲
