

วิจารณ์และแนะนำหนังสือ

การบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจ (Public Personnel Administration)

Steven W.Hays and Richard C.Kearney (eds.), *Public Personnel Administration: Problems and Prospects* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1983), 372 pp.

Donald E.Klingner and John Nalbandian, *Public Personnel Management: Contexts and Strategies* 2nd. ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1985), 411 pp.

Jack Rabin, Thomas Vocino, W.Bartley Hildreth and Gerald J.Miller (eds), *Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations* (New York : Marcel Dekker, 1983). 671 pp.

บรรดาหนังสือที่ใช้เป็นตำราทางการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจในสถาบันอุดมศึกษาของไทยนั้น มีอยู่ไม่มากนัก หนังสือที่อาจเรียกว่าเป็นคัมภีร์หรือเป็นหนังสือคลาสสิกที่มีการอ้างอิงมากที่สุด เช่น *Public Personnel Administration* ของ O.Glenn Stahl¹ ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี 1936 เล่มล่าสุดตีพิมพ์เป็นครั้งที่ 8 เมื่อปี 1983 หนังสือของ Stahl นับว่ามีอิทธิพลและถือเป็นตำราเล่มสำคัญเล่มหนึ่งในการเรียนการสอนการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจตลอดมา นอกจากนี้ Stahl ก็มีหนังสือของ Norman J.Powell ชื่อ *Personnel Administration in Government*² ตีพิมพ์เมื่อปี 1956 อีกเล่มหนึ่งเป็นของ Felix A.Nigro ชื่อ *Public Personnel Administration*³ ตีพิมพ์เมื่อปี 1959 ต่อมา Nigro

ได้เขียนร่วมกับ Lloyd C. Nigro ให้ชื่อว่า The New Public Personnel Administration⁴ ตีพิมพ์ปี 1976

นอกจากหนังสือที่เป็นการเรียบเรียงที่กล่าวมาแล้ว ยังมีหนังสือที่เป็นการรวมบทความ เช่น หนังสือที่ Robert T. Golembiewski กับ Michael Cohen เป็นบรรณาธิการชื่อ People in Public Service : A Reader in Public Personnel Administration ตีพิมพ์ปี 1970 อีกเล่มหนึ่ง Jay M. Shafritz และคณะเป็นบรรณาธิการชื่อ Personnel Management in Government : Politics and Process ตีพิมพ์ครั้งแรกปี 1978 และตีพิมพ์ครั้งที่ 2 ฉบับแก้ไขปรับปรุงปี 1981⁷ นอกจากนี้ยังมีหนังสือเล่มอื่นๆ อีก แต่ไม่ค่อยเป็นที่นิยมแพร่หลายมากนัก

ในปัจจุบันนักวิชาการ นักศึกษา และผู้ปฏิบัติงานทางด้านการบริหารงานบุคคลจะพบว่าไม่ค่อยมีหนังสือใหม่ๆ ทางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจออกมามากนัก เหตุผลที่ผู้วิจารณ์หยิบยกหนังสือ 3 เล่มนี้ขึ้นมาเสนอแนะก็เพราะ

1. ต้องการเสนอให้มีการพิจารณาผลงานใหม่ๆ ทางด้านการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจ จะเห็นว่าหนังสือทั้ง 3 เล่มนี้เป็นผลงานในทศวรรษ 1980^{๕๕}
2. เป็นผลงานที่เสนอแนวทาง แนวความคิด ตลอดจนกรณีตัวอย่างของการบริหารงานบุคคลที่ทันสมัย ซึ่งต่างไปจากผลงานในอดีต ซึ่งส่วนใหญ่จะเน้นกระบวนการบริหารงานบุคคล (personnel process) เป็นหลัก
3. หนังสือทั้ง 3 เล่มนี้ มีลักษณะร่วมกันอยู่ประการหนึ่งคือ เป็นผลงานของนักวิชาการซึ่งส่วนใหญ่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย แสดงให้เห็นว่านักวิชาการนั้นสามารถมีบทบาทในการพัฒนาการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจได้อย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง ไม่ว่าจะเป็นการเสนอทฤษฎีแนวความคิดใหม่ๆ จากการค้นคว้าวิจัยหรือให้คำแนะนำเพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานก็ตาม

สาระสำคัญของหนังสือแต่ละเล่มมีดังนี้

หนังสือของ Hays และ Kearney ได้ชี้ให้เห็นว่าในระยะ 3 ทศวรรษที่ผ่านมา ภาพพจน์ของวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจได้เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วคือจากวิชาที่น่าเบื่อหน่ายพูดถึงแต่เรื่องระเบียบกฎเกณฑ์ และกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งไม่มีอะไรแปลกใหม่เลยมาเป็นสาขาวิชาที่มีความสำคัญขั้นแนวหน้าของรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเฉพาะระยะที่มีการพูดถึงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกันอย่างกว้างขวาง ทำให้การบริหารงานบุคคลได้รับความสนใจอย่างมาก เมื่อมีการพูดถึงความยุติธรรมในสังคม (social justice) ทำให้มีการพิจารณาพิเคราะห์มีการประเมิน แม้กระทั่งมีการโจมตีระบบคุณธรรมที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงไร เพราะวิธีการที่ปฏิบัติกันอยู่มักจะไม่สอดคล้องกับการเรียกร้องขอความเป็นธรรม

ความเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัด ก็คือหนังสือเล่มนี้เป็นผลงานของนักวิชาการรุ่นใหม่ (new scholarship) ซึ่งอาศัยรากฐานของการวิจัยเชิงทฤษฎีและเชิงประจักษ์ที่จะชี้ให้เห็นกับบริหารงานบุคคลได้เกิดความเข้าใจลักษณะงานที่ตนปฏิบัติอยู่ รวมทั้งชี้ให้เห็นถึงการท้าทายใหม่ๆ ในสาขาวิชานี้ เพื่อที่จะนำเอาความรู้จากการศึกษาวิจัยเหล่านั้นมาช่วยแก้ไขปัญหาต่างๆ (ทั้งเก่าและใหม่) และหาวิธีการที่ดีกว่าในการบริหารงานบุคคล

หนังสือเล่มนี้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมของการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจ เริ่มตั้งแต่สิ่งแวดล้อมทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลกลาง ระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น ส่วนที่ 2 กล่าวถึงเทคนิคในการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาและการคัดเลือก การจำแนกตำแหน่ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคลและผลประโยชน์เมื่อออกจากงาน ส่วนที่ 3 กล่าวถึงนโยบายและประเด็นสำคัญในการบริหารงานบุคคล เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การแรงงานสัมพันธ์ การยอมรับสิทธิของคนกลุ่มน้อย การกีดกันทางเพศ และเรื่องจริยธรรม ส่วนที่ 4 กล่าวถึงการปฏิรูประบบคุณธรรม โดยอธิบายการปฏิรูประบบคุณธรรมของมลรัฐจอร์เจีย และการปฏิรูประบบราชการพลเรือน (ของสหรัฐ) เมื่อปี 1978

แม้ว่าหนังสือของ Hays และ Kearney จะเป็นหนังสือรวมบทความ แต่ก็มี การจัดเนื้อหาเป็นอย่างดี บรรณาธิการได้ขอให้ผู้ร่วมเขียนให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ อันเป็น ภูมิหลังของเรื่อง เพื่อให้ผู้อ่าน ซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายของหนังสือนี้คือนักศึกษาระดับ ปริญญาตรีและโท ได้มีความเข้าใจเนื้อหาของแต่ละเรื่องดียิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังยกตัวอย่าง ที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้ผู้ปฏิบัติอันได้แก่ นักบริหารงานบุคคลได้นำไปใช้ในการทำงานและ ช่วยขยายแนวความคิดในการบริหารงานบุคคลให้กว้างขวางขึ้น

จุดเด่นของหนังสืออยู่ที่ การเปลี่ยนแนวทางของตำราการบริหารงานบุคคล จากแนวคิดแบบแคบมาเป็นแนวคิดแบบกว้าง สำหรับรายละเอียดเรื่องนี้ ผู้สนใจจะ ศึกษาเพิ่มเติมได้จากบทความของ รศ.ดร.อุทัย เลาหวิเชียร, “แนวการศึกษาวิชาการบริหาร งานบุคคลในความหมายที่กว้าง”⁸ หนังสือของ Hays และ Kearney ได้เสนอให้เห็นว่าวิชา การบริหารงานบุคคลนั้น มิใช่เรียนรู้กันเฉพาะเรื่องกระบวนการ แต่จะต้องพิจารณาตั้งแต่ สิ่งแวดล้อมทางการเมือง ต้องศึกษารัฐธรรมนูญ ตลอดจนความสัมพันธ์ของรัฐบาลระดับ ต่างๆ หนังสือนี้ให้ความสำคัญกับกระบวนการบริหารงานบุคคลน้อยลง คือกล่าวไว้ใน ส่วนที่ 2 เพียงส่วนเดียวเท่านั้น ในทรรศนะของผู้วิจารณ์ส่วนที่ 3 และส่วนที่ 4 ของ หนังสือนี้ เป็นส่วนที่น่าสนใจมา ส่วนที่ 3 กล่าวถึงนโยบายและประเด็นเรื่องสำคัญๆ ใน การบริหารงานบุคคล (Personnel Policy and Issue) ซึ่งแสดงให้เห็นชัดว่าวิชาการบริหารงาน บุคคลจะต้องพิจารณาเรื่องต่างๆ อย่างกว้างขวางต้องอาศัยความรู้จากวิชาอื่นๆ หลายสาขา จึงจะกำหนดนโยบายและทราบประเด็นสำคัญต่างๆ ได้ดี จะเห็นว่ามีหนังสือทางการบริหาร งานบุคคลน้อยเล่มนักที่เห็นความสำคัญในเรื่องนี้ หนังสือของ Hays และ Kearney ได้ รวบรวมบทความในส่วนนี้ไว้ถึง 8 บทความด้วยกัน⁹ สำหรับส่วนที่ 4 ได้กล่าวถึงเรื่องที่มี ความสำคัญยิ่งอีกเรื่องหนึ่งคือ เรื่องระบบคุณธรรมซึ่งเป็นแนวคิดหลักในการบริหารงาน บุคคลควบคู่มากับระบบราชการ

หนังสือของ Klingner และ Nalbandian เล่มนี้เป็นการพิมพ์ครั้งที่ 2 สำหรับการพิมพ์ครั้งแรกนั้น Klingner เป็นผู้เขียนแต่ผู้เดียวที่พิมพ์เมื่อปี 1980 ปรากฏว่าได้รับ

ความสนใจจากวงการบริหารงานบุคคลมากขึ้น สาระสำคัญบางส่วนของ การพิมพ์ ครั้งแรก ผู้สนใจอาจหารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากบทความของ รศ. ทองศรี กำภู ณ อยุธยา, “การทบทวนแนวทางการบริหารงานบุคคล”¹⁰ สำหรับการพิมพ์ครั้งที่ 2 มีเนื้อหาที่จัดไว้ กว่าครั้งแรก Klingner และ Nalbandian ได้ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้การบริหารงาน บุคคลภาครัฐกิจล่าช้า อาจสรุปได้ 3 ประการคือ¹¹

1. การบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจ ถูกครอบงำโดยกฎหมายและระเบียบข้อ บังคับต่าง ๆ เต็มไปหมด โดยเชื่อกันว่า กฎระเบียบต่างๆ จะช่วยขจัดอิทธิพลการเมือง โดยเฉพาะช่วยขจัดระบบอุปถัมภ์ออกไปได้ ก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการบริหารดีขึ้น และ ช่วยคุ้มครองป้องกันสิทธิของผู้ปฏิบัติงานและผู้สมัครเข้าทำงาน ลักษณะเช่นนี้ทำให้การ บริหารงานไม่คล่องตัวเพราะมีกฎระเบียบมากเกินไป

2. นักรัฐประศาสนศาสตร์ มักมองการบริหารงานบุคคลว่าเป็นสาขาวิชาที่ ขาดทฤษฎี งานส่วนใหญ่เป็นเพียงการปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และจะ ต้องมีลูกไม้พริกแพลงต่าง ๆ เต็มไปหมด การวิจัยส่วนใหญ่ก็ทำกันเฉพาะเรื่องกระบวนการ บริหารงานบุคคลเท่านั้น ทำให้บทบาทของนักวิชาชีพบริหารงานบุคคลได้รับการดูหมิ่นว่า ไม่สามารถสร้างระบบที่ทันสมัย หรือทำการประเมินความสามารถของระบบได้ การใช้ เทคนิคในการบริหารก็ไม่ทันสมัยมีแต่ของเก่า ๆ เมื่อ 40 – 60 ปี มาแล้ว

3. สืบเนื่องจากการยึดกฎหมายและระเบียบเป็นหลัก แม้จะมีแนวความคิด ทฤษฎีใหม่ ๆ เกิดขึ้น ผู้บริหารงานบุคคลก็ยังไม่มีความแน่ใจ ยังคงถือว่าวิธีที่เคยปฏิบัติ กันมาแต่เดิมเป็นวิธีที่ดีที่สุด ไม่ค่อยยอมรับคือใจยังไม่เปิดกว้างพอที่จะนำความคิดใหม่ ๆ หรือนโยบายใหม่ ๆ เข้ามาใช้ปฏิบัติ

Klingner และ Nalbandian ได้เสนอว่า หน้าที่สำคัญของการบริหารงานบุคคล มี 5 ประการด้วยกันคือ¹² การจัดหา (procurement) การจัดสรร (allocation) การพัฒนา (development) การให้โทษให้โทษ (sanctions) และ การควบคุมและการปรับปรุง (control and adaptation) สาระสำคัญของหนังสือก็แบ่งออกเป็นส่วนต่างๆ ตามหน้าที่เหล่านี้ คือ

ส่วนแรกกล่าวถึงสิ่งแวดล้อมของการบริหารงานบุคคล เริ่มตั้งแต่การบริหารงานบุคคลมีขนาดและขอบเขตเพียงไร ระบบคุณธรรมคืออะไร การศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลศึกษาอะไร ประวัติความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลมีข้อขัดแย้งและมีการประนีประนอมกันอย่างไร และบทบาทของการบริหารงานบุคคลมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่อย่างไร

ส่วนที่ 2 การจัดหาทรัพยากรมนุษย์ เช่น เรื่องโอกาสเท่าเทียมกันในการจ้างงาน สิทธิของชนกลุ่มน้อย การสรรหา การคัดเลือกและการเลื่อนขั้น ส่วนที่ 3 การจัดสรรทรัพยากรมนุษย์เริ่มตั้งแต่การวางแผน การวิเคราะห์งานและจำแนกตำแหน่ง การประเมินผลงานและการให้ค่าตอบแทน ส่วนที่ 4 การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ กล่าวถึงประสิทธิภาพในการทำงาน การจูงใจให้ทำงาน การฝึกอบรมและการพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน สุขภาพและความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงาน ส่วนที่ 5 การให้ค่าตอบแทน เช่น เรื่องการแรงงานสัมพันธ์ การดำเนินการทางวินัยและการร้องทุกข์ สิทธิของผู้ปฏิบัติงาน และส่วนที่ 6 การควบคุมและปรับปรุงหน้าที่การบริหารงานบุคคลกล่าวถึง การประเมินผลการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (บริหารงานบุคคล) และการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจในอนาคต

หนังสือของ Klingner และ Nalbandian นี้ ก็เช่นเดียวกับของ Hays และ Kearney คือมองการบริหารงานบุคคลอย่างกว้าง มิใช่มุ่งหาวิธีที่ดีที่สุดที่จะนำมาปฏิบัติตามกระบวนการบริหารงานบุคคลเท่านั้น แต่อาศัยความรู้จากสาขาวิชาอื่น ๆ เช่น ทฤษฎีองค์การและพฤติกรรมการบริหาร เป็นต้น โดยนำความรู้จากสาขาวิชาต่าง ๆ มาพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้อยู่ในสภาพของความเป็นจริงในสังคมและเปลี่ยนแปลงแก้ไขได้ตามสถานการณ์ ลักษณะเด่นของหนังสือเล่มนี้คือได้นำแนวความคิดและทฤษฎีใหม่ๆ มาใช้ประกอบคำอธิบาย เช่น ทฤษฎีระบบ (systems theory) และทฤษฎีการบริหารตามสถานการณ์ (contingency theory) เป็นต้น นอกจากนั้นในทำนองเหอหา ก็ได้ประมวลเรื่องต่างๆ ตั้งแต่เรื่องอดีตจนถึงปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต แนวทางของหนังสือเล่มนี้จึงเป็นแนวทางที่ใหม่ คือพิจารณาเรื่องต่างๆ อย่างครอบคลุม ทำการศึกษาความีแนวทางอื่นที่จะทำได้หรือไม่ แล้วจึงเสนอแนวทางที่เห็นว่าเหมาะสมซึ่งจะให้ประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่

เกี่ยวข้องในการบริหารงานบุคคล คือ นักวิชาการ นักบริหารงานบุคคล และผู้ปฏิบัติงานหรือลูกจ้างด้วย

สำหรับหนังสือคู่มือการบริหารงานบุคคลและแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐกิจ ซึ่ง Jack Rabin และคณะเป็นบรรณาธิการนั้น เป็นหนังสือในโครงการตำราทางรัฐประศาสนศาสตร์ และนโยบายสาธารณะ (A Comprehensive Publication Program in Public Administration and Public Policy) หนังสือคู่มือนี้นับเป็นลำดับที่ 15 โครงการตำรานี้มี Jack Rabin เป็นบรรณาธิการบริหาร หนังสือที่ Jay M. Shafritz และคณะเป็นบรรณาธิการ ที่กล่าวถึงในคอนต้นของบทความนี้ก็อยู่ในโครงการตำรานี้เช่นกัน

หนังสือคู่มือนี้ออกเป็น 2 หน่วยด้วยกัน คือ หน่วยแรกเป็นเรื่องการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ส่วนแรกกล่าวถึงลักษณะของการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจ เริ่มตั้งแต่ประวัติความเป็นมาของระบบราชการพลเรือนอเมริกัน โอกาสเท่าเทียมกันในการจ้างงาน และการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศ (นอกสหรัฐอเมริกา) ส่วนที่ 2 กล่าวถึงกระบวนการบริหารงานบุคคล เช่น การสรรหาบุคคล การบรรจุแต่งตั้ง การคัดเลือกบุคคล ส่วนที่ 3 กล่าวถึงการบำรุงรักษาบุคคล ซึ่งหมายถึง การจ่ายค่าตอบแทนและการให้ผลประโยชน์ต่างๆ การฝึกอบรมและการพัฒนาบุคคล การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งและการประเมินผลการปฏิบัติงาน

หน่วยที่ 2 เป็นเรื่องแรงงานสัมพันธ์และการเจรจาต่อรองร่วมภาครัฐกิจแบ่งออกเป็น 4 ส่วนคือ ส่วนแรกกล่าวถึง ลักษณะของแรงงานสัมพันธ์และการเจรจาต่อรองร่วม เริ่มตั้งแต่ประวัติความเป็นมา กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐกิจ การศึกษาเปรียบเทียบกับตัวแบบแรงงานสัมพันธ์ของภาคเอกชน ส่วนที่ 2 กล่าวถึงการเคลื่อนไหวของแรงงานสัมพันธ์และการเจรจาต่อรองร่วม เช่น ขอบเขตของการเจรจาต่อรองร่วม ผลกระทบด้านการเงินของการเจรจาต่อรองร่วม การรักษาสัมพันธ์ภาพระหว่างฝ่ายสหภาพแรงงานกับฝ่ายบริหาร ส่วนที่ 3 กล่าวถึงกระบวนการแรงงานสัมพันธ์และการเจรจาต่อรองร่วม ตั้งแต่การร้องเรียนเกี่ยวกับแรงงานและอนุญาโตตุลาการ การจัดข้อพิพาทแรงงาน

ประสิทธิภาพในการเจรจาต่อรองร่วม ส่วนที่ 4 กล่าวถึง กรณีศึกษาในเรื่องแรงงานสัมพันธ์และการเจรจาต่อรองร่วมในองค์การขนส่งมวลชน องค์การบริการสาธารณสุข องค์การทหาร และแรงงานสัมพันธ์ในองค์การรักษากฎหมาย (ศึกษาเรื่องของตำรวจ)

หนังสือคู่มือนี้จะเน้นเรื่องแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐกิจเป็นหลัก ซึ่งผู้วิจารณ์เห็นว่าสำคัญและเป็นประโยชน์ โดยเฉพาะในประเทศไทย ปัญหาแรงงานสัมพันธ์ภาครัฐกิจกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้น จะเห็นว่าสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ เริ่มมีบทบาทมากขึ้นในการเรียกร้องให้ฝ่ายนายจ้างคือรัฐบาลปรับปรุงสภาพการจ้างงาน แม้กระทั่งหน่วยราชการเอง ข้าราชการชั้นผู้น้อยในบางหน่วยงานก็รู้สึกไม่พอใจสภาพการทำงานและผลตอบแทนที่ตนได้รับดังก็มีข่าวว่าจะมีการผลัดงาน สำหรับด้านที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลนั้น มีเรื่องที่ทำให้ประโยชน์ต่อการศึกษาดูงานบุคคลอย่างมากคือ เรื่องประวัติความเป็นมาของระบบราชการพลเรือนของอเมริกัน ตั้งแต่ประกาศอิสรภาพมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ยุคคือ ยุครัฐบาลโดยสุภาพบุรุษ (Government by Gentlemen) 1789 — 1829 ยุครัฐบาลโดยใครก็ได้ (Government by Any Man) 1829 — 1883 ยุคขยายระบบคุณธรรม (Merit Expansion) 1883—1937 และยุคปัจจุบัน (The Contemporary Civil Service) 1937 ถึงปัจจุบัน

บทที่เด่นที่สุดของหนังสือคือบทที่กล่าวถึงการบริหารงานบุคคลของต่างประเทศ (Public Personnel Administration Outside the United States) เขียนโดย Virgil B. Zimmermann ผู้เขียนได้กล่าวถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาดูงานบุคคลของประเทศต่างๆ ซึ่งมีอยู่หลายประการ ประโยชน์ที่สำคัญก็คือจะช่วยแก้ไข การมีโลกทัศน์อันแคบของคนอเมริกัน สิ่งที่น่าสนใจก็คือในบทนี้ได้กล่าวถึงนักวิชาการอเมริกันที่ไปศึกษาเรื่องนี้ในต่างประเทศและได้ยกย่องว่า การศึกษาเรื่องระบบราชการไทยเป็นตัวอย่างการวิเคราะห์ที่ดีที่สุดเรื่องหนึ่ง ดังข้อความต่อไปนี้

During the 1950s and 1960s, many American academics were employed as administrative advisors in technical assistance programs and thus had opportunities to study foreign personnel systems in situ. One of the best of the analyses based

on such first hand observation is Siffin's first report (1962) on the Thai bureaucracy, which he described as a "wonderously complex amalgam of Oriental and Western forms" characterized by strict "careerism" with only two important points of entry, related to educational achievement, advancement dependent almost wholly on supervisory judgment, and extreme competition for entry, with selection determined in "elaborate and exhaustive" examinations.¹⁸

นอกจากตัวอย่างของไทยและประเทศอื่นในเอเชียแล้ว ยังมีตัวอย่างของประเทศในทวีปยุโรป อเมริกาใต้ แอฟริกาและออสเตรเลีย จุดมุ่งหมายของบทนี้ต้องการให้แหล่งข้อมูลว่าจะศึกษาการบริหารงานบุคคลในต่างประเทศได้จากผลงานของใครบ้าง ใครศึกษาประเทศใดและได้หยิบยกเรื่องสำคัญ ๆ มาเสนอ เช่น ระบบข้าราชการประจำ การจําแนกตำแหน่ง การเลือกสรรบุคคล (ตามกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ) องค์กรการบริหารงานบุคคลและการจ่ายค่าตอบแทน เป็นต้น

ตามทรรศนะของผู้วิจารณ์ คุณค่าของหนังสือ 3 เล่มนี้ น่าจะอยู่ที่

1. หนังสือทั้ง 3 เล่ม ได้เปลี่ยนลักษณะของการเขียนหนังสือจากการนั่งคิดเขียนไป (armchair thinking) มาเป็นการค้นคว้าวิจัย (research) จากสาระสังเขปที่นำมาอธิบายในตอนต้นจะเห็นชัดว่า ผู้เขียนในแต่ละบทจะต้องอาศัยข้อมูลจากการวิจัย ไม่ว่าจะเป็นการวิจัยพื้นฐาน หรือการวิจัยประยุกต์ก็ตาม ทำให้หนังสือทั้ง 3 เล่ม เสนอข้อมูลซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่มีความถูกต้องไม่มีอคติ การวิเคราะห์เนื้อหาในประเด็นต่างๆ ก็ทำอย่างกว้างขวางและลึกซึ้ง มีความทันสมัยเหมาะสมกับสถานการณ์ การเสนอเรื่องทำอย่างเป็นระบบ มีความครอบคลุมสมบูรณ์ชัดเจน มีการประมวลผลที่เกี่ยวข้องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้ผู้ที่ยังไม่เคยทราบเรื่องมาก่อนเกิดความเข้าใจ

2. หนังสือทั้ง 3 เล่ม แสดงให้เห็นแนวโน้มของการศึกษาวิชาการบริหารงานบุคคลภาครัฐที่กำลังเปลี่ยนแปลง ถ้าจะอธิบายโดยใช้กรอบแนวความคิด (paradigm) เป็นหลัก จะเห็นว่าแนวทางในการศึกษาการบริหารงานบุคคล ได้เปลี่ยนจากกรอบแนวความคิดแบบแคบ คือการมุ่งศึกษาเฉพาะกระบวนการบริหารงานบุคคล ซึ่งผู้วิจารณ์ขอเรียกว่า personnel process paradigm เหตุที่เรียกว่าเป็นกรอบแนวความคิดแบบแคบ

เพราะการศึกษาในลักษณะนี้สนใจเฉพาะการหาวิธีการที่ดีที่สุดในการปรับปรุงกระบวนการบริหารงานบุคคลเท่านั้น อย่างไรก็ตามหนังสือทั้ง 3 เล่มนี้มีได้ปฏิเสธหรือเสนอให้ยกเลิกการใช้แนวความคิดแบบแคบ เพียงแต่ลดการเน้นในเรื่องนี้ลงเท่านั้น ขณะเดียวกันก็ชี้ให้เห็นว่าวิชาการบริหารงานบุคคลนั้นสามารถพัฒนาทั้งด้านแนวความคิดและวิธีปฏิบัติได้ โดยการใช้กรอบแนวความคิดแบบกว้าง ผู้วิจารณ์ขอใช้คำของ H. George Frederickson¹⁴ เรียกกรอบแนวความคิดนี้ว่า **broad conception of personnel function paradigm** หรือ **broad conception paradigm** ซึ่งอาศัยความรู้จากวิชาต่างๆในสังคมศาสตร์ เช่น ทฤษฎีการเมือง นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีองค์การ พฤติกรรมการบริหาร และจากรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นวิชาแม่ของการบริหารงานบุคคล การใช้กรอบแนวความคิดอย่างกว้างจะช่วยให้เข้าใจและสามารถพัฒนาการบริหารงานบุคคลให้เป็นสาขาวิชาเป็นวิชาชีพ และเป็น การปฏิบัติงานที่มีคุณประโยชน์ยิ่งขึ้น ผู้วิจารณ์เห็นว่าการใช้กรอบแนวความคิดอย่างกว้าง เป็นแนวทางที่ถูกต้อง การจะพัฒนาวิชาการด้านใดก็ตาม จะต้องมีการพิจารณากันอย่าง กว้างขวาง รอบคอบและต้องมีการศึกษาวิจัยกันอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตามผู้วิจารณ์ มิได้ปฏิเสธการศึกษาเรื่องกระบวนการบริหารงานบุคคล ผู้วิจารณ์ยังเห็นความจำเป็นที่ จะต้องทำการศึกษาและพัฒนากันต่อไป เพราะการบริหารงานบุคคลเป็นวิชาชีพหนึ่ง ซึ่งมี เรื่องการปฏิบัติ (practice) อยู่มาก การพัฒนาให้ทันสมัยเกิดประโยชน์และไม่น่าเบื่อหน่าย ย่อมเป็นสิ่งที่น่ากระทำ

3. หนังสือทั้ง 3 เล่มได้กล่าวถึงระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งเป็น แนวคิดหลักในการบริหารงานบุคคล แสดงให้เห็นว่าความสำคัญของระบบคุณธรรมยังคง มีอยู่และคงจะมีต่อไปจนกว่าจะมีการคิดค้นและการยอมรับระบบอื่นที่ดีกว่า หนังสือทั้ง 3 เล่มได้ให้ความรู้เกี่ยวกับระบบคุณธรรมได้ค่อนข้างดีทีเดียว ก็หนังสือคู่มือของ Jack Rabin และคณะ กล่าวถึงต้นกำเนิดและระยะขยายตัวของระบบคุณธรรม หนังสือของ Klingner และ Nalbandian อธิบายว่าระบบคุณธรรมคืออะไร มีหลักการสำคัญอะไรบ้าง และในการใช้ระบบคุณธรรมมีปัญหาอะไรบ้าง หนังสือของ Hays and Kearney ได้ยก

ตัวอย่างการปฏิรูประบบคุณธรรมของมลรัฐจอร์เจีย และกฎหมายปฏิรูประบบราชการพลเรือนปี 1978 ซึ่งมีการจัดตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board, MSPB) ขึ้นในรัฐบาลกลางของสหรัฐฯ ด้วย

ข้อสะกิดใจผู้วิจารณ์ตลอดเวลาที่อ่านหนังสือ 3 เล่มนี้ก็คือ ทุกอย่างเป็นเรื่องของสหรัฐอเมริกาทั้งนั้น เมื่อไรจะมีหนังสือการบริหารงานบุคคลภาครัฐกิจของไทยที่มีคุณภาพและมีคุณค่า เพื่อที่การฟังพาดำรงต่างประเทศจะลดน้อยลง และเป็นการแสดงให้เห็นว่านักวิชาการไทยได้ทำการศึกษาวิจัย สามารถสร้างทฤษฎี เสนอแนวความคิดที่มีลักษณะเป็นของตัวเองมากขึ้น สิ่งที่น่าเป็นห่วงยิ่งก็คือขณะนี้มันักศึกษาสนใจเลือกศึกษาเน้นหนักการบริหารงานบุคคลน้อยลงทุกที แม้แต่นักวิชาการเองก็ดูจะให้ความสนใจสาขาวิชานี้ไม่มากนัก ทั้ง ๆ ที่การบริหารงานบุคคลมีความสำคัญและน่าศึกษาไม่ยิ่งหย่อนกว่าสาขาอื่น ๆ

จินตลักษณ์ วัฒนสินธุ์

เชิงอรรถ

¹ O.Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (New York : Harper & Row, 1936, 1941, 1950, 1956, 1962, 1971, 1976 and 1983).

² Norman J.Powell, *Personnel Administration in Government* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1956).

³ Felix A.Nigro, *Public Personnel Administration* (New York: Holt-Dryden, 1956).

⁴ Felix A.Nigro and Lloyd G.Nigro, *The New Public Personnel Administration* (Itasca, IL : F.E. Peacock, 1976).

⁵ Robert T.Golembiewski and Michael Cohen (eds.) *People in Public Service : A Reader in Public Personnel Administration* (Itasca, IL : F.E.Peacock, 1970).

* ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

⁶ Jay M. Shafritz, Walter L. Balk, Albert C. Hyde and David H. Rosenbloom (eds.) *Personnel Management in Government : Politics and Process*. (New York : Marcel Dekker, 1978).

⁷ Jay M. Shafritz, Albert C. Hyde and David H. Rosenbloom (eds.) *Personnel Management in Government : Politics and Process*. 2nd ed. (New York : Marcel Dekker, 1981).

⁸ อูทัย เสาหัวเขียว "แนวทางการศึกษาการบริหารงานบุคคลในความหมายที่กว้าง" ใน ทงศรี กำภู ณ อยุธยา (บรรณาธิการ) *การบริหารงานบุคคลในแนวทางใหม่* เอกสารการศึกษารัฐ-ประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ฉบับที่ 37, มกราคม 2526. หน้า 47-55.

⁹ Steven W. Hays and Richard C. Kearney (eds.) *Public Personnel Administration : Problems and Prospects*. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1983) Chapter 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17 and 18.

¹⁰ ทงศรี กำภู ณ อยุธยา, "การทบทวนแนวทางการบริหารงานบุคคล" ใน ทงศรี กำภู ณ อยุธยา (บรรณาธิการ) *การบริหารงานบุคคลในแนวทางใหม่*, อ้างแล้ว, หน้า 16-17.

¹¹ Donald E. Klingner and John Nalbandian, *Public Personnel Management : Contexts and Strategies* 2nd ed. (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice Hall, 1985) pp. XII-XIII.

¹² *Ibid.* p.16

¹³ Virgil B. Zimmermann, "Public Personnel Administration Outside the United States" in Jack Rabin, et.al, (eds.) *Handbook on Public Personnel Administration and Labor Relations* (New York : Marcel Dekker, 1983), p. 54.

¹⁴ H. George Frederickson, "Education for the Personnel Function" in H. George Frederickson et.al (eds.), *Public Personnel Administration—Threshold or Crossroad* (Chicago : Public Personnel Association, 1970), pp 1-7.