

PUBLIC ADMINISTRATION IN THAILAND

(A CURSORY VIEW OF MAIN FEATURES)

by A. Rashid Ibrahim¹

1. Thailand provides an interesting case study of public administration. While most countries in Asia have been colonies of one western power or other, and their administrative systems have thus either followed the pattern in metropolitan countries or were designed to suit the special needs of the colonial governments, Thailand had the opportunity to evolve its own system. No doubt, Thailand also borrowed from the West, but only on a voluntary and selective basis.

2. Before having a look at the administrative system of Thailand, it would be useful to draw attention to a few relevant historical, economic and political features:²

(i) Apart from the fact that Thailand has never been a colony, there has been no major upheaval in its life, economic or political. No famines, cyclones or natural calamities have occurred. There have been no wars since 1800 (the present Chakri Dynasty came to throne in 1782), and never a popular rising. Of course there was the Revolution of 1932, and several *coups* since then, but the Revolution as well as the *coups* have been peaceful, involving only a few people in the upper strata of society. Even though the country is under martial law at present (since October 1958), the usual trappings of parliamentary democracy are still there including the legislative assembly. Administrative growth has thus been a matter of gradual evolution rather than any sudden changes.

¹ The writer is Deputy Executive Secretary of United Nations Economic Commission for Asia and the Far East (ECAFE), but the statement made and the views expressed in this article are exclusively his personal responsibility.

² Other basic facts are: Area 514,000 sq. k.ms. and cultivated area (1959) 86,000 sq. k.ms.; Population (1960) 25 million and average growth of population (1947-60) about 2.8% annually; National income (1959) \$ 2200 million, of which agriculture 40%, industry including power 19%; Per capita income (1959) £90; Rate of growth of national income (1950-59) about 5% annually; Production (1960) — rice 7.5 million tons; sugarcane 4.6 million tons; maize 0.54 million tons; rubber 166,000 tons; tin 16,800 tons; Export trade total \$410 million (1960), of which rice 30%, rubber 30%, corn 7%, tin 7% and teak 4%; Imports (1960) \$450 million; Foreign exchange reserves (Dec. 1960) \$346 million which are 120% of currency in circulation; Government budget expenditure (1960) about \$350 million, of which defence 20%, education 19%, health & social welfare 9% and economic development 22%; Railway track 3,500 k.ms., metalled roads 3,700 k.ms. and inland waterways 1,600 k.ms.; Public electric power capacity (1961) 250,000 k. ws; Literacy 66%; and Life expectancy 44 years.

(ii) Although absolute monarchy ended in 1932, the King continues to occupy a unique position commanding universal respect and loyalty; this has provided the country with a focal point of stability and a symbol of continuity in the face of political events and personnel changes. One might add that Buddhism, as practised in Thailand, has given the country additional stability and equanimity.

(iii) Thailand is relatively a homogeneous country and there are no large or vocal minorities by race, religion or language.³ The Constitution⁴ provides for a unitary government: the "provinces" are in reality only administrative districts, and not political units.

(iv) The bulk of population (85%) lives on agriculture and in small villages (over 40,000 in number). Their needs being limited and rice being plentiful, they are well-contented. Climate is equable and humid, and not conducive to hard work or violent reactions. Bangkok⁵ (2 million or 8% of total population) is the nerve-centre and by far the biggest town, the next biggest (Chiangmai) having less than 65,000 persons.

(v) While literacy is large (nearly 66 per cent), there is no intellectual unrest. Land ownership is widely distributed. People have no active interest in politics or political parties and would rather be left alone. The common man has great respect for authority and as there is no mood for defiance, he is easy to govern.

(vi) Although Thai administrative structure has its roots in past monarchical traditions, it was modernized by King Mongkut (1851-68) and King Chulalongkorn (1868-1910); in fact, the present ministries are practically the same as King Chulalongkorn established. Those two Kings were responsible for large scale contacts with the west, employment of foreign advisers in practically all ministries, despatch of increasing number of Thais for studies abroad, and introduction of modern concepts of the functions and techniques of government.

³ By far the ethnic majority is Thais (Buddhists). Other groups are Chinese mostly in Bangkok, and Malays (Muslims) mostly in the four southernmost *changwads*.

⁴ The Constitution at present in force is an Interim Constitution prepared by the Revolutionary Party led by Prime Minister, Field Marshal Sarit, but a permanent constitution is being drafted. The first democratic constitution was promulgated in June 1932, (framed by the Revolutionary Group which had it accepted by the reigning King Prajadhipok 1925-35), and successive *coup* authorities made minor amendments in it.

⁵ Including Thonburi.

(vii) Because of Thai economy and the adequacy of foreign exchange earnings, there are few controls (e.g. imports are free except of food-grains, fruits and the limited number of items manufactured locally), restrictions or licenses.

(viii) Although there is provision for separate legislative, executive and judicial branches, the executive is practically supreme – the legislature is at present wholly nominated and the executive hold on the judiciary is considerable.⁶

3. Having briefly referred to some background factors, a review of the present administrative machinery in Thailand may be made under four broad heads – organizational structure, procedures, personnel and ancillary facilities.

ORGANIZATIONAL STRUCTURE

Central Administration

4. The law on the Organization of Administration of Thailand was promulgated in March 1952 and provides for administration at three levels – central, regional and local. A general look at the Thai administrative structure shows it to be comparatively simple, and well-organized. It is neatly divided into a number of ministries⁷ (thirteen including the Prime Minister's Office) with uniform sub-divisions and nomenclatures – Under-Secretary (*Palad Kra-Suang*) at top official, Directors-General, occasionally assisted by Deputy Directors-General, Chiefs of Divisions (*Hua Na Kong*), Chiefs of Sections (*Hua Na Panag*), Junior Officers (*Pracham Panag*) and Clerks (*Samian Panagnan*), with projections into the field from different ministries on similar lines, located geographically in provinces (*changwad*), and districts (*amphur*), and with state enterprises in most cases linked to the relevant ministries. There is no haphazardness which one finds in many Asian countries, little confusion of responsibility and apparently not much duplication of functions.

5. In each Ministry, the Under-Secretary generally has two Divisions directly under him, one dealing with correspondence and records (Central Division) and the

⁶ *Thailand – Country Survey Series*, (New Haven : HRAF, 1957), p. 172.

⁷ The Ministries are Agriculture, Communications, Cooperatives, Economic Affairs, Defence, Education, Finance, Foreign Affairs, Industry, Interior, Justice and Public Health.

other with budget, accounting and disbursement (Finance Division).⁸ The Directors-General normally control *all* the subject functions allocated to the ministry, duly classified by Department. The Departments are self-contained, comprising several subject Divisions, and a number of technical and other officers directly attached to the Director-General to help him in supervision and provision of common services. The Secretary to the Director-General (whose rank is Division Chief) has a central position and is staff officer for purposes of financial and administrative matters. A Director-General's department in Thailand functions both as secretariat department and as operating department. Thailand therefore provides an example of organization where "line" and "staff" responsibilities for execution as well as formulation of policy, for planning and programming as well as for implementation and producing results. The Department and not the Ministry is the pivotal unit: the Director General may report directly to the Minister and he (not the Under-Secretary) has administrative control over all personnel employed under him.⁹ There are no separate (professional purposes) staff officers with the Under-Secretary though occasionally he may get a review of the Director General's proposals by appointing a committee. The self-sufficiency of the Departments is so real, that no common service agencies exist e.g. there is no central purchase organization; civil works are mostly arranged under contract with private construction firms, the Departments having their own supervisory staff and the role of Public Work Department is very limited; as explained later, the powers of recruitment and promotion are also with Directors-General (by delegation from the Civil Service Commission); and, finally, Departments have considerable powers of financial expenditure within the budgetary appropriations.¹⁰

⁸ Occasionally, there may be some "line" type Division also with the Under Secretary, e.g. Agriculture Economics and Foreign Agricultural Relations Divisions with the Under-Secretary of Agriculture; Nursing, Food & Drug Control, Medical Registration and International Health Divisions with the Under-Secretary of Health.

⁹ Of course, the Under-Secretary is Director-General's boss, and is responsible (personally or through the Service Sub-Commission presided over by him -- *vide para* below) for approving senior appointments etc. recommended by the Directors General, but he has little effective control. The relative position may be judged from the fact that occasionally Directors General decline nomination as Under Secretary, and the more senior among them may draw salary higher than the Under Secretary.

¹⁰ Sometimes, this "self-contained" concept is carried too far. For instance, the Police Department runs its own broadcasting system. Occasionally, it goes beyond the "self-contained" idea and departments have undertaken unconnected activities for profit or prestige, e.g. the Army has its own T.V. station and runs textile, leather and canning factories and the Navy runs glass and ceramic factories.

6. This pattern is very different from India or Pakistan where a sharp distinction exists between the Ministry and the Department — the Ministry being in charge of policy and the Department in charge of execution —, and where the Ministry's personnel are not merely "staff" officers for the Under-Secretary, but are like deputies and assistants to the Under-Secretary controlling the Departments in his name and issuing orders and instructions themselves. And there are highly centralized and authoritative common-service agencies for recruitment and promotion, purchases of supplies, construction of work, etc. The result is considerable duplication of work and confusion of responsibility in those countries. From this viewpoint, the Thai administrative structure appears to be more scientific and better calculated to achieve efficiency and speed in policy making and implementation. On the other hand, Directors General have very heavy responsibilities. They have also to act as staff officers for the Under-Secretary (or the Minister) and have to run around to the Cabinet meetings, Assembly sessions and secretariat forums, and therefore may not find enough time for their Divisions and field units. This will be felt more and more when the development functions of the Ministries expand further in terms of the proposed Six-Year Development Plan, in which case the Under-Secretary's Office may have to play a more active co-ordinative, guiding and supervisory role.

7. In Thailand, the Prime Minister's Office occupies a unique position, unlike other parliamentary governments in Asia, and more like a President's Office under the presidential system. It is exceptionally large and has quite a variety of organizations attached to it.¹¹ Some of these organizations are appropriately separated from the Ministries such as National Economic Development Board, Civil Service Commission and National Audit Council. These organizations need to have an independent status, and their placement directly under the Prime Minister gives them the required prestige as well as objectivity. As there is no Ministry of Information in Thailand, the Department of Public Relations (as also Thai Information Service and Central News Agency) have also been tagged on to the Prime Minister's Office. However, there are

¹¹ Apart from the organization mentioned in this paragraph, the following are also attached to the Prime Minister's Office — National Defence Council, Juridical Council (advises regarding drafting and appointment of judges of legislation), National Energy Authority, Yanhee Electricity Authority, and Zoological Organization of Thailand.

many other attachments which, *Prima facie*, could have been placed under the relevant subject ministry (as indicated in brackets) e.g. Superintendent of Thai Students Abroad, National Education Council and all or at least non-professional Universities (under Ministry of Education), Export Promotion Board (Ministry of Economic Affairs), Board of Tax Supervision (Ministry of Finance). For an outsider, it is difficult to understand the reasons for the present linking, but apparently the idea is to achieve greater vigour or better co-ordination. Such vigour may be achieved in the initial stage, but subsequently the inability to secure the personal attention of the Prime Minister might become a handicap. As for co-ordination, each Ministry should be considered responsible for it, in respect of subjects or offices which are in its charge; in fact, detachment from the relevant Ministry might create a problem of co-ordination with that Ministry itself.

Regional Administration

8. Administration in the field centres round provinces (*changwad*) and the whole of Thailand is divided into 71 *changwads*.¹² Each *changwad* is subdivided into 5 to 10 districts (*amphur*). Until 1955, an intermediate link between *changwads* and the central government was provided by regions (*paaks*). The chief officers at each level (provincial governor or *ka luang* and district officer or *nai amphur*) are appointees of the Ministry of Interior and are basically responsible for law enforcement, revenue collection and general administration.¹³ Each Ministry has its own projections into the field¹⁴ — mostly at *changwad* level and occasionally at *paak* level and the specialists in charge seek direct guidance from it. In *changwads*, administrative councils have been established with the chief representatives of all Ministries as members. The Interior representative (who acts as the chairman of the Council) is in over-all command, and he supervises the work of other Ministry officials generally.

¹² There are 9 *paaks*, 71 *changwads*, 508 *amphurs*, and *sub-amphurs*, 4308 *tambols* and 40,066 *mubans* (villages) (according to data available with the Central Statistical Office).

¹³ The former regional governors or *ka luang paak* are now all located in the Ministry of Interior and function as inspectors rather than administrators.

¹⁴ For example, the Ministry of Agriculture has separate (a) Agriculture Offices, (b) Rice Offices, (c) Forest Offices, (d) Fisheries Offices, (e) Veterinary Offices, in most *changwads* and in respect of (c) and (e) there are *paak* (regional) offices also.

He also controls and supervises all municipalities within his jurisdiction. This system is similar to that established by the British in Indo-Pakistan sub-continent, but the Commissioner, District Magistrate or Sub-Divisional Officer there has a lesser hold on other department officials. In relation to the public, however, he enjoys magisterial powers and may try and pass sentences in criminal cases, whereas his Thai counterpart must remit everything to the judicial branch.

9. It is difficult to say how effective a part the Changwad Governor and other members of the Ministry of Interior hierarchy can play in promoting economic and social development. The experience of India and Pakistan shows that the District Magistrates, who were trained for revenue and security administration, were generally unable to make any substantial contribution, partly because they were not development-oriented and partly because they were fully preoccupied with their normal functions. Although in Thailand, the volume of these functions may not be as considerable because of lesser economic and other controls, a Changwad Governor might be ill-equipped and ill-attuned to development tasks. Of course, major technical projects e.g. dams, factories, railway lines, have to be handled in any case by the specialists exclusively. Nevertheless, in the field of agricultural, educational and health development, and community development as a whole, a Changwad Governor could have a vital role, because of the prestige and authority of his office. While Provincial Governors need not become overall development authorities for the province, they should not shut their eyes to what is going on in their jurisdiction and should be prepared to lend their good offices to facilitate the task, and support the endeavours, of officials of all Ministries working in their Provinces.

Local Self-Government

10. Local government has a long tradition in Thailand, as in many other Asian countries, because villages are the basic units of social and economic life. In Thailand each village chooses its own headman (*phu yai ban*) who serves ordinarily for whole life and, although the range of village administrative functions is limited, he assists in minor tasks connected with law enforcement, in the collection of agricultural data and in promoting traditional "self-help" and "self-regulating" activities. The

villages (10 to 20) are grouped as communes (*tambols*), and the *phu yai ban* elect a groupchief (*kamnan*), whose choice however is subject to government approval and who receives a nominal honorarium. The *tambol* council, consisting of all village-headmen, meets periodically in the presence of district officials and provides the point of contact between the villages and the *amphurs*. This system is similar to that of Burma, Malaya and Indonesia. In India and Pakistan village *panchayats* have existed for a long time but they have had unequal importance and there was never any *tambols* type organization.

11. No municipality existed in Thailand until 1932,¹⁵ but now there is an elaborate structure and over 120 municipalities, divided into three classes by population (30,000 and higher, 5,000 and higher and smaller townlets). There is an elected municipal legislature, though the mayor is formally appointed by the government. Other municipal employees are non-political, but they are well-organized under a municipal service law, similar to that applicable to government officials. In Thailand, the degree of municipal autonomy is limited;¹⁶ revenues are allocated by the government and education remains wholly centralized. The municipal legislators have little training and less interest, and practically all policy is formulated by the *Changwad* Governors. Several municipalities including Bangkok are under suspension and are administered by the Ministry of Interior officials.¹⁷

12. Community development in the modern sense, which aims at building up community life with greater productivity and better living conditions, has been started in Thailand recently. It has not yet spread as much as in the Philippines, India or Pakistan, but the newly-established Department of Community Development under the Ministry of Interior is developing rapidly and has ambitious plans for the future.

¹⁵ However, there were sanitary boards in some towns.

¹⁶ The Municipal Reforms Act of 1953 gave power to the provincial governors for the appointment and dismissal of mayors, and the dissolution of municipal assemblies, following unsatisfactory performance by the elected representatives.

¹⁷ The present mayor of Bangkok is also a Director-General of the Department of Interior

ADMINISTRATIVE PROCEDURES

13. With regard to administrative procedures, one gets the impression that in Thailand there is little delegation of authority and considerable rigidity of operations. In the Departments, an officer below the level of Deputy Director-General is not normally supposed to sign any papers addressed to other Departments or members of the public. A letter received in the Department goes first to the Secretary to the Director-General who sends it on to the Chief of Division concerned, but he would probably pass it down to the Chief of Section who may transmit it further to Junior Officers and Clerks working under him, and the same course would be followed on the way up, without any final disposal. This system where there are several functionaries without any real output and several rungs causing more delay and work than disposal, is similar to the British colonial type. The system of filing, however, is comparatively simple—both the letters received and issued as well as office notes are placed in the same folder in chronological order. The over-centralization of power in Thailand, which is wasteful of time and effort, is rather inconsistent with the organizational structure which is geared for speedy action. Senior officials carry all the burden, and the lowest ranks have an easy time and might be regarded as overstaffed. Delegations by the Minister to the Under-Secretary require approval by royal decree i.e. through a formal instrument, and no officer may delegate power to his subordinate unless formal provision exists for the purpose.¹⁸ Far too many cases are referred to the Council of Ministers (Cabinet) or the Prime Minister's Office. While greater centralization is to be expected in a unitary Government like Thailand's than in a federal system (e.g. Malaya's), the absence of liberal delegation may be attributed partly the shortage of qualified personnel which existed until recently, and to the traditional Thai attitude of awe and submissiveness to higher authority. Indeed, in many ways the traditional Thai behaviour persists, although the forms and the procedures have been modernised.¹⁹

¹⁸ Kasem Udyanin and Rufus D. Smith — *Public Service in Thailand* (Brussels: International Institute of Administrative Sciences, 1959), pp. 29 & 34.

¹⁹ James N. Mosel in an article on 'Thai administrative behaviour' in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, (Bloomington: Indiana University, 1957).

14. "Rules and regulations abound" in Thai administration.²⁰ The excessive formalism in which a case would be settled by an amendment to the regulations rather than by making a discretionary exception, may also be explained by the legal training of most of the public administrators in the post-Revolution period. This reminds one of the Fundamental Rules (personnel regulations) promulgated by the former British Indian Government round which volumes of amplifying regulations and audit instructions grew, because each new case was sought to be codified. In Thailand, a foreigner also gets the impression of excessive protocol which insists upon formal channels of communication and lines of authority and prevents flexibility of operations and directness of action. And, as in most present day governments, there is an excessive recourse to committees and conference. Some senior officers are simultaneously members of 20 to 30 committees which do not often submit a final or conclusive report.

15. On the other hand, if a job has to be done and "the man at the top wants it quickly, it will be done perhaps more quickly in Thailand than elsewhere".²¹ All the red tape will be cut through and all the resources needed will be made available.

16. In the matter of financial procedures, Thailand's pattern is more similar to USA than UK. The budget, which is presented to the Legislative Assembly, may be modified by it. Provisions are made in the budget after due scrutiny by the Budget Bureau, and thereafter the administrative departments have considerable discretion in incurring the expenditure, subject to general regulations. Thailand has been quite progressive in the matter of budgetary reform, and the budget demands have been reclassified on economic basis (as distinguished from the earlier administrative basis) and the concept of "performance" budgeting is being introduced. The Budget Bureau

²⁰ Malai Havanandana and William J. Siffin - *Public Administration in Thailand*, (Bangkok: Thammasat University), p. 45.

²¹ For instance, Prime Minister Marshal Sarit abolished the opium dens (and provided free treatment for the addicts) and had cycle *rickshaws* taken off the road (and resettled the drivers) in amazingly short periods during 1959 and 1960. An earlier example is of the cultural directive in 1942 through which, *inter alia*, the chewing of beetlenut was abolished and the wearing of western dress by men and women was introduced. In the reign of King Rama VI, the adoption of surnames was prescribed and all the consequential arrangements needed in *changwads* were made speedily.

(established in 1958) is directly under the Prime Minister, but there is close working relationship with the Ministry of Finance. The Departments of the Ministry are: Treasury (concerned with currency, mint and state property), Comptroller-General (accounting and pre-audit, salaries, pensions and other expenditures), Revenue (personal income tax, corporation income tax, business tax, purchase tax, stamp duty, local taxes and inspection), Customs and Excise.²²

17. It is clear that considerable simplification in methods and procedures is needed in Thailand, and a greater devolution of powers is called for, particularly in the context of an expanded development effort. Habits need to be developed which promote initiative, enterprise and imagination and which place a premium on continuous improvement rather than routine administration. Although as a matter of policy, Thailand is not in favour of a socialistic expansion of the public sector, nevertheless there are many public enterprises, and in any case the need for providing an adequate economic and social infrastructure for development, requires greater governmental activity and therefore more responsive administrative arrangements. The recent establishment of an Organization and Methods Unit in the Budget Bureau augurs well for the future.

ADMINISTRATIVE PERSONNEL

18. Thailand is fortunate in having a comparatively stable and mature bureaucracy.²³ Public service has high status and attracts the best human material available in the country.²⁴ Although many changes in government have taken place during the last thirty years, the civil servants have carried on the administration without any

²² There is an autonomous National Lottery Bureau, but loosely linked with the Ministry of Finance. In Thailand, lottery is extremely popular and very well organized. Every 5 days 1 million tickets are sold away (of 10 bahts or 50 cents each) and 14,416 prizes are awarded totalling 6 million bahts, the highest being 500,000 bahts or \$25,000.

²³ Some Asian countries are much worse off in comparison. For instance, in Indonesia there was no Indonesian civil servant of any seniority or experience at the time of independence from the Netherlands (declared 1945, formalised 1950), and in Burma there have been many political as well as administrative changes since the independence (1948).

²⁴ "In the countryside one still hears at times good wishes to the parents of a new son expressed in these terms 'May your boy grow up to be lad-lieutenant' ". Huvanandana and Siffin. *op. cit.*, p. 51.

serious interruptions or radical changes. In some cases, soldiers and comparatively junior civil servants were placed in high positions as nominees of the new *coup* authorities,²⁵ but the bulk of administrative personnel remained unaffected. They maintained a neutral attitude *vis à vis* the different ruling parties, and yet showed the required degree of flexibility.

19. There is no horizontal categorisation of public service in Thailand,²⁶ unlike the old British colonies where, for different fields, separate Services were created. The vertical division into five grades which are sub-divided into a total of fourteen stages each having three to four steps in the salary scale. Deputy Directors-General, Directors-General and higher are in the Special Grade, Chiefs of Divisions and their equivalent in the field are in the First Grade, Chiefs of Sections in the Second Grade, Junior Officers in the Third Grade, and Clerks, Messengers and equivalent in the Fourth Grade. The recruitment is ordinarily at two levels—Third Grade and Fourth Grade, but in exceptional cases it may be done at Second Grade also. Like other Asian countries, there is considerable emphasis on pre-service educational qualifications—for the Third Grade a degree or equivalent professional diploma is required, and for the Fourth Grade a high-school certificate (this is rather high for personnel which includes menial type, and reflects the high percentage of literacy in Thailand). Like the more progressive Asian countries recruitment is through competitive examination, but unlike them the examination includes papers on governmental regulations and procedures in addition to academic subjects. Women are admitted to the civil service on an equal footing, and apart from the secretarial and clerical jobs, they are securing professional posts in increasing numbers.

20. Although Thailand has never been a colony, nevertheless in its administrative machinery the "generalists" have the same high position *vis à vis* the "specialists" as in colonial governments. This might be attributed to the emphasis hitherto on the

²⁵ W.D. Reeve *Public Administration in Siam*. (London: Royal Institute of International Affairs, 1951), p. 81.

²⁶ Of course, the judicial service is separate from the executive service, and this is in line with sound administrative concepts. Civil service is also formally subdivided into eight categories, namely, political, ordinary, state enterprises, royal household, police, teachers, foreign service and special, but in actual fact there is no difference in salaries and the employees are interchangeable.

maintenance of law and order, and probably to the existence of a large number of courtiers in the pre-Revolution period which demanded only a general type of education with some social graces and cultural refinement, as distinguished from technical knowledge required by professional people. In the present circumstances, where technicians must play an equally important part, if not more, Thailand will have to accord higher status to the specialists and provide them with equal opportunities for advancement. However, the position in Thailand is even now much better than in the former British colonies, where a civil servant may flit from one field to another and from one post to another without regard to depth of knowledge or continuity of administration. In Thailand, a civil servant normally sticks to the department in which he is initially recruited.

21. The Civil Service Commission (known popularly as *Gaw Paw*), which consists of the Prime Minister as chairman, the two Deputy Prime Ministers, and five to seven full-time members, is responsible for the recruitment of all civil servants. The Commission has appointed Sub-Commissions in each Ministry, Department and Province, and has delegated to them all powers of recruitment in accordance with prescribed standards.

Each Sub-Commission is composed of senior officials of the organization concerned, with its head as the chairman. The Ministry Sub-Commissions are headed by the Minister himself, which is rather unusual. A Department might request special qualifications and methods of examination—over 30 Departments have made use of this provision. The delegation of recruitment functions is an interesting feature of Thai administration, as no similar provision exists in other Asian countries where initial recruitment of civil servant is a highly centralized process. It provides for the necessary flexibility, while the Commission retains general control and supervision. However, the standard of recruits might differ considerably and there is much greater room for favouritism. The Commission is also the authority for prescribing the service regulations and standards generally. The Commission is not ordinarily concerned with disciplinary action which is taken by the competent administrative officials, but it lays down procedures for enquiries and appeals, and the Prime Minister who is also chairman of the Commission (and consults it) is the final court of appeal.

22. The salary scales in Thailand, as in other Asian countries, are on the low side, compared to the remuneration offered by private business firms. Of course, there is compensation in the greater security and prestige of government service. In the past,²⁷ there was also compensation in the titles given by the King (more or less as follows—*Somdej Chao Praya* for Prime Ministers, *Chao Phraya* for Ministers and equivalent, *Phraya* for Department Heads, *Phra* for Chiefs of Division, *Luang* for Chiefs of Section, and *Khun* for Assistant Chiefs of Section), and in the land grants made to high official. The range of current salaries is from Baht 450 per month for the lowest Fourth Grade official to about Baht 8,000 for the Under-Secretary. This means a range of 1 to 18, the corresponding range in Pakistan being 1 to 50, and in the Philippines 1 to 7. Medical treatment is partially paid for, or is altogether free where a department has its own hospital or medical unit. The age of superannuation is 60 (compared to 55 in India, 60 in Pakistan and 65 in the Philippines). The pensions are liberal (in computation, the years of service are divided by only 50 as compared to 60 in UK and 55 in the United Nations); and whether the official dies after retirement or during service, his family is entitled to proportionate amount (about half). Unlike civil servants elsewhere, the Thais have an advantage in that generally they have a house of their own to live in (particularly in Bangkok where the cost of living is the highest). Like civil servant in other Asian countries, they are not allowed to indulge in private business, though many of them do have business links in the name of relatives or friends.²⁸ A rather unusual feature of Thai administration is that the same person may hold several jobs, apparently unconnected, at the same time drawing full salaries of all—this helps some of the higher officials to supplement their emoluments, much to the envy of others.²⁹ Incidentally, all Thai civil servants have uniform dress—*khaki* for day to day work and white buttoned up jackets and white trousers for formal occasions (black trousers for very formal functions). The white uniform looks very pleasing, particularly with the gold braid and medals, liberal use of which is made (there are symbols on the shoulder for different ranks of civilian officials similar to the military officers).

²⁷ The award of titles was abolished in 1932, but an unofficial exception seems to continue in the case of distinguished ladies who may be created *Khunying* and *Than Puying*.

²⁸ Reeve, *op. cit.* p. 73.

²⁹ Another interesting feature is that a higher or political appointee may be nominated in addition as "acting" for a lower and civil service job, e.g. a Minister may also be an Acting Director General.

23. The Civil Service Act of 1954 lays down, among other things,³⁰ the obligations of a civil servant: he is a full-time servant of the government, he must show *esprit de corps* in relation to his colleagues, and politeness in relation to the public. He is legally bound to support the government in power. If he fails to do his duty, he will be punished, but not without interrogation (sometimes through an *ad hoc* committee). There is no contractual relationship with the government, as in many other Asian countries, so that the service regulations may be changed at any time.³¹ Nevertheless, in actual fact, there is considerable security and stability in civil service. In Thailand, as in many other Asian countries, the common man judges the status of an official by the extent of his power to do favour or damage. Anyway, the government expects him to conduct himself properly, not only within office but also outside. If he oversteps his authority in relation to the public, he has to fend for himself and, unlike the British system, he has no *ex-officio* protection.

24. A commendable feature in Thai administration is the requirement of passing an examination for inter-grade promotion (with rare exceptions for long service). This shows regard for competitive selection, and is an attempt to check favouritism and nepotism, although the departmental heads can award marks for performance and oral questions which may tilt the balance in opposite direction. In few other Asian countries, there is a similar system of examinations for promotion, although they do try to make competitive selection based on performance records and occasionally personal interviews. In fact, in Indonesia, there is no competitive examination even for initial admission into public service, due apparently to the government's anxiety to provide a job for every educated person wishing to have one. Another commendable feature in Thailand is that the grant of annual increments is not automatic, so that a departmental head has opportunity to show concrete appreciation or lack of it, every year, and the employee has to be on guard all the time.

³⁰ The Act lays down the functions and constitution of the Civil Service Commission and of Sub-Commissions, minimum qualifications and obligation of civil servants, methods of recruitment and procedures for disciplinary action, and prescribes salaries of political appointees and civil servants.

³¹ Udyanin and Smith, *op. cit.*, p. 33.

25. Another praiseworthy feature is the emphasis laid on training. A new recruit is expected to receive some training before entering on regular work. And the number who are sent abroad for training is probably the largest among Asian countries, in relation to the population. Chulalongkorn University was born (1917) out of the Royal Pages Schools which King Rama V established in the Grand Palace in 1902 for training young men in the theory and practice of government. It turns out every year 90 graduates in political science and public administration, and, what is more noteworthy, they have to have field training of six months during the vacations, as part of the their course. In 1955, an Institute of Public Administration was established at the Thammasat University and, apart from academic courses, advisory services, and research, it provides training for officials already in service. The first course was inaugurated by the Prime Minister himself and over 1,000 senior officials have attended the course since 1955. The Institute also trains about 100 graduates annually in master's degree. There is a journal of public administration issued by the Institute, which helps to generate as well as satisfy interest in the art and science of public administration. And there is a well-stocked (12,000 books) library on public administration.

ANCILLARY FACILITIES

26. The expression "ancillary facilities" is intended to cover buildings and other equipment required for purposes of administration, and services and gadgets which facilitate work. In the matter of government buildings, Thailand is ahead of most Asian countries: although there is no central secretariat, well-designed and spacious buildings exist for each ministry in Bangkok and most of them are located within two kilometres of each other. Within the buildings, the office layout is practical and businesslike, and all secretariat staff of a department is located in close proximity. All office rooms are linked by telephone (most Ministries have internal exchange systems), and typewriters, duplicators and calculating machines are plentiful. The Central Statistical Office is well-mechanized. Stenographic facilities are liberal, with separate secretaries for the Division Chiefs and higher officials, and common pools for junior officers. Many departments have their own printing presses. The aids to convenience like staplers, scotch tapes, rubber bands, are plentiful. However, there are no dictaphones and hectograph machines yet. The over-all impression that one gets of Thai offices is that they are quite modern and businesslike by Asian standards. The ancillary facilities in the provinces and municipalities are naturally more limited, but again compare favourably with other Asian countries.

DEVELOPMENT MACHINERY

27. A review of Thai administration will not be complete without a reference to the organizational arrangements and methods related to the task of development. Hitherto, Thai economy has had a natural momentum and buoyancy, but with a rising population and a shrinking rice market, as also the impact of thinking in other Asian and western countries, the need for a deliberate policy and sustained effort for the mobilization and exploitation of resources, is being increasingly recognized. A National Economic Development Council, consisting of 48 prominent persons, official and non-official, has been constituted, with an Executive Committee of 9. The secretariat is provided by the National Economic Development Board, and in October 1960, a Six-Year Development Plan (1961-1966) was put forward. It is a broad programme for the public sector, not yet formulated in detail. Within the six-year framework, a three-year programme (1961-1963) is stated to have been prepared in greater detail. The annual public outlay (including aid and loans) is estimated at \$ 160 million which is 7 per cent of the national income. With supplementary activity by private enterprise, capital formation of not less than 15% of national income and annual growth of about 5 per cent gross (and 3 per cent *per capita*) is envisaged.

28. The Development Board is comparatively a small organization, with four main branches: planning, foreign aid negotiations, statistics (central statistical office) and national income compilation. The Planning Wing consists of only half a dozen economists who are relatively young and have not yet served in any development ministry. Apparently, the ministries are not willing to release experienced personnel, though this would be a short-sighted view as proper over-all planning is in their own interest. As yet, there are no separate planning cells in the ministries or provinces, and the ability to initiate and formulate detailed projects is very limited, except in the traditional fields of railways, roads, educational and health facilities. If the Development Plan is to inspire confidence and is to form the basis of future activity, the Development Board will have to be greatly strengthened and it might be advisable to have whole-time members for it, instead of part-time functionaries. Also, planning concepts and arrangements in individual ministries will have to be broadened. The planning must proceed from the bottom as well as the top and the two streams should

be harmoniously merged. Organizational and procedural arrangements will also need to be made for watching progress and for evaluation. And what is most important, the development programme should be accepted as such by all; it should be fully reflected in the annual budgets and nothing outside it should be undertaken without prior examination and incorporation by the Development Board. Thailand has far to go in evolving and establishing the climate and the techniques of planning.

29. Although Thailand believes in private enterprise, in the industrial sector and allied fields, there is a large number of government-owned factories and installations (over 100, large and small), most of them in the nature of monopolies. These are run by the government, though the officials are not part of the ordinary civil service. Except for a few, none of the enterprises are reported to be running efficiently, and few yield the profit which might be normally expected. There is obviously need for more businesslike organization (e.g. autonomous authorities free from governmental interference in operations, and whole-time managers rather than part-time departmental functionaries), more effective supervision (e.g. reports, audit, inspections) and more extensive and intensive training for the executives.

CONCLUSION

30. In summary, it might be said that public administration in Thailand has generally developed on sound principles and its standards of efficiency and integrity compare favourably with many other Asian countries. Thailand is politically and economically more fortunate than many of its neighbours—there is no popular unrest or tension, no distressing poverty, no unemployment no foreign exchange problem and, in consequence, no controls of a constrictive type. The task of administrators is therefore much easier. On the other hand, the development problem is now beginning to be appreciated. The larger the goals, the greater will be the effort needed, and the administrative framework will have to be geared to the purpose. The civil servants will need to become more development-minded and will need to acquire new concepts and new standards of output.

ย่อเรื่องรัฐประศาสนศาสตร์ในประเทศไทย

(พิจารณาเฉพาะจุดสำคัญ)

โดย เอ. ราชิต อิบราฮิม

เอ. ราชิต อิบราฮิม ผู้เขียนบทความนี้ มีตำแหน่งเป็นผู้ช่วยเลขาธิการฝ่ายบริหารของคณะกรรมการทางเศรษฐกิจสำหรับเอเชียและตะวันออกไกลแห่งองค์การสหประชาชาติ ข้อเสนอดังกล่าวและแนวความคิดต่าง ๆ ที่ปรากฏในบทความนี้ ผู้เขียนถือว่าเป็นเรื่องและความรับผิดชอบส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่แต่อย่างใด

ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่น่าสนใจที่จะทำการศึกษาเฉพาะกรณีในด้านรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะประเทศอื่น ๆ ส่วนมากในเอเชียได้เคยตกเป็นอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก อันเป็นผลให้ระบบการบริหารของประเทศนั้น ๆ ต้องถูกบังคับให้ผันแปรไปเพื่อให้เหมาะสมกับแบบการปกครองหรือตามความต้องการของประเทศเจ้าของอาณานิคม จริงอยู่ แม้ว่าประเทศไทยได้รับเอาแบบแผนทางการบริหารของประเทศทางตะวันตกมาใช้บ้างก็ตาม แต่ก็เป็นการยอมรับมาใช้ด้วยความเต็มใจมิใช่โดยถูกบังคับ และการยอมรับนกลักษณะการเลือกเฟ้นรับมาเฉพาะแต่สิ่งที่เห็นว่าเหมาะสมเท่านั้น มิใช่จะรับมาเสียทุกอย่างหมด

ในภาคแรก ผู้เขียนได้นำเอาเรื่องราวทางประวัติศาสตร์ การเศรษฐกิจ และการเมืองเท่าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารประเทศมากล่าวไว้โดยสรุป เพื่อเป็นการสร้างพื้นฐานในการพิจารณาเกี่ยวกับระบบการบริหารของประเทศไทยในขั้นต่อไป ข้อความตอนหนึ่งในภาคนี้กล่าวว่า การแยกอำนาจการปกครองของประเทศออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจการตุลาการนั้น ตามข้อเท็จจริงเชิงปฏิบัติแล้ว อำนาจบริหารมักจะอยู่เหนือกว่าอำนาจอีกสองชนิด

เนื่องจากบทความนี้ ผู้เขียนประสงค์จะแสดงเค้าโครงรูปการบริหารราชการของประเทศไทยอย่างคร่าว ๆ โดยมุ่งศึกษาและวิเคราะห์เน้นหนักแต่จุดสำคัญ ๆ เท่านั้น ผู้เขียน

จึงได้แยกบทความนี้ออกเป็นหัวข้อ คือ โครงรูปขององค์การบริหาร วิธิดำเนินการบริหาร วัตถุประสงค์ผู้บริหาร และเครื่องอำนวยความสะดวกในการบริหาร

ในหัวข้อเรื่องโครงรูปขององค์การบริหารผู้เขียนกล่าวว่า การจัดรูปองค์การบริหาร ส่วนกลางนั้นเป็นไปตามแบบง่าย ๆ และเหมาะสม คือแบ่งเป็นกระทรวง แต่ละกระทรวง แบ่งงานของตนเป็นหน่วยย่อยและมีตำแหน่งผู้รับผิดชอบประจำหน่วยซึ่งเป็นแบบฉบับเดียวกัน ทุกกระทรวง แต่ละกระทรวงมีหน่วยงานของตนประจำอยู่ในจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักร ปัญหาเกี่ยวกับความยุ่งยากในการรับผิดชอบและปัญหาการทำงานซ้ำกัน มีอยู่ไม่มากนัก

ผู้เขียนให้ความเห็นว่า ในระบบปฏิบัตินิติราชการของไทยนั้น กรมนับว่าเป็นหน่วยงานหลัก ไม่ใช่กระทรวง กรมเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งด้าน “ที่ปรึกษา” และด้าน “ปฏิบัติงาน” คือเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้ดำเนินปฏิบัติตามนโยบายเอง อธิบดีสามารถรายงานผลโดยตรงต่อรัฐมนตรี และอธิบดี (ไม่ใช่ปลัดกระทรวง) ยังเป็นผู้อำนาจควบคุมข้าราชการทั้งต้นในสังกัดของตน และเนื่องจากกรมเป็นหน่วยงานที่พึงตัวเองได้จริง ๆ จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานกลางสำหรับอำนวยความสะดวกทั่วไป เช่น ไม่จำเป็นต้องมีองค์การกลางสำหรับจัดซื้อเป็นต้น นอกจากนี้ อธิบดียังได้รับมอบอำนาจจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในการบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนข้าราชการ และมีอำนาจมากพอสมควรเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณ ผู้เขียนเปรียบเทียบว่าแบบการบริหารนี้แตกต่างจากแบบที่ใช้อยู่ในประเทศอินเดียและปากีสถานอย่างเห็นได้ชัดในข้อที่ว่า ในของประเทศหนึ่ง กระทรวงรับผิดชอบในเรื่องนโยบาย และกรมรับผิดชอบในการนำนโยบายมาดำเนินปฏิบัติ และในข้อที่ว่า เจ้าหน้าที่ของกระทรวงไม่แต่ทำหน้าที่เป็น “ที่ปรึกษา” ของปลัดกระทรวงเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยของปลัดกระทรวงในการควบคุมกรมต่าง ๆ ในสังกัด เป็นผู้ออกคำสั่งและให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติงานอีกด้วย นอกจากนี้ในประเทศทั้งสองนั้นยังมีหน่วยงานกลางสำหรับอำนวยความสะดวกทั่วไป เช่น หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับสมัคร บรรจุและเลื่อนชั้นข้าราชการ การจัดซื้อพัสดุและเครื่องใช้ประจำสำนักงานเป็นต้น ซึ่งแสดงถึงรูปการปกครองแบบรวมอำนาจอย่างเข้มแข็ง อันก่อให้เกิด

ผล คือ ความยุ่งยากซับซ้อนเกี่ยวกับความรับผิดชอบและทำให้การทำงานช้าลงจน ผู้เขียน
 กล่าวต่อไปว่า ถ้าจะเปรียบเทียบแล้ว แบบการบริหารที่ใช้อยู่ในประเทศไทยเป็นแบบที่
 เหมาะสมในด้านหลักวิชาและก่อให้เกิดประสิทธิภาพ และความรวดเร็วในด้านการวางนโยบาย
 และการดำเนินปฏิบัติการมากกว่า อย่างไรก็ตามผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นข้อบกพร่องว่า การที่ข้อบก
 ปรุงมีความรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ จึปาละเกินไป ย่อมทำให้ไม่มีเวลาพอเพียงที่จะปฏิบัติ
 ภารกิจในหน้าที่หลักของกรมให้มีประสิทธิภาพได้เต็มที่ และปัญหาข้อนี้จะทวีความสำคัญ
 ยิ่งขึ้นเมื่อนำแผนพัฒนาการในระยะ 6 ปี มาใช้ ในระยะนั้น ผู้เขียนให้ข้อคิดว่า สำนักงาน
 ปลัดกระทรวงควรจะมีบทบาทในการประสานงาน การแนะแนวทาง และการปฏิบัติ
 ควบคุมงานในระดับสูงให้จริงจังยิ่งขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา ผู้เขียนกล่าวต่อไปว่า สำนักงาน
 รัฐมนตรีทำให้รูปการปกครองของประเทศไทยแตกต่างไปจากรูปการปกครองแบบรัฐสภา
 ที่ใช้ในประเทศเอเซียอื่น ๆ แต่ทำให้ใกล้เคียงกับรูปการปกครองแบบมีประธานาธิบดี
 หน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานที่ถือการความเป็นอิสระในการบริหาร
 มีอำนาจกว้างขวางและมีความสะดวกในการประสานงาน ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งจำเป็นในระยะ
 ปัจจุบัน แต่ในสายตาของบุคคลภายนอกเช่นผู้เขียน เห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวนี้มีมากเกิน
 ความจำเป็น และบางหน่วยควรจะขึ้นกับกระทรวงต่าง ๆ โดยตรง แทนที่จะขึ้นกับสำนัก
 นายกรัฐมนตรี ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่นำหน่วยงานต่าง ๆ มาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 โดยมุ่งหวังที่จะให้หน่วยงานเหล่านั้นมีอำนาจกว้างขวางและมีการประสานงานคึกคักนั้น อาจจะ
 เป็นผลสำเร็จอยู่ชั่วระยะแรกเท่านั้น แต่อาจจะกลายเป็นอุปสรรคในระยะต่อไป

ส่วนการบริหารราชการส่วนภูมิภาคนั้น ได้มีภาคเป็นหน่วยราชการบริหารสำคัญ
 ชัยุจนถึงปี 2498 จึงเลิกไป การจัดให้มีภาคชนนถกด้วยต้องการให้เป็นการเชื่อมโยงการ
 ปกครองส่วนภูมิภาค และการปกครองของรัฐมาดกลางให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้น โดยกระทรวง
 ทบวงกรมจะตั้งเจ้าหน้าที่ไปประจำทั้งสองระดับ แต่ให้มีเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย
 เป็นผู้บังคับบัญชาทั่วไปซึ่งคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่นเคยใช้อยู่ในเขตอินเดียปากีสถาน
 ปัจจุบัน แต่ผิดกันในข้อที่ว่าเจ้าพนักงานฝ่ายการปกครองเหล่านั้นมีอำนาจควบคุมผู้แทนจาก
 กระทรวงอื่นน้อยกว่าในระบบของไทย และในข้อที่ว่าในแบบของอังกฤษ บุคคลดังกล่าวยังมี

อำนาจพิจารณา และตัดสินใจคดีอาญาซึ่งในระบบของไทยอำนาจดังกล่าวขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการโดยสิ้นเชิง ผู้เขียนได้แสดงข้อคิดที่น่าสนใจโดยใช้ประสบการณ์ของอินเดียและปากีสถานเป็นตัวอย่างว่าการทำให้เจ้าพนักงานฝ่ายการปกครองของรัฐบาลสำคัญในการปกครองส่วนภูมิภาคนี้ อาจจะมีจุดอ่อนที่ความบุคคลดังกล่าวไม่ได้รับการอบรมมาในเรื่องที่เกี่ยวกับงานพัฒนามาโดยตรง และนอกจากนั้นก็ยังมีส่วนในหน้าที่มากเกินไปที่จะอุทิศตนให้เป็นประโยชน์ในด้านอย่างจริงจัง

สำหรับการปกครองส่วนภูมิภาคนั้นหมู่บ้านเป็นจุดเริ่มต้นของรากฐานทางเศรษฐกิจและสังคม โดยมีผู้ใหญ่บ้านที่เลือกตั้งโดยประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบ และทุกตำบลมีกำหนดเลือกตั้งจากผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ทำหน้าที่ติดต่อประสานงานระหว่างหมู่บ้านในสังกัดตำบลของตนกับอำเภอซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐบาลนั้น คล้ายคลึงกับระบบการปกครองที่ใช้อยู่ในประเทศพม่า มลายู และอินโดนีเซีย

การเทศบาลซึ่งเริ่มขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2475 นั้น ยังมีขอบเขตอำนาจและความรับผิดชอบอยู่ในวงจำกัด คือขึ้นอยู่กับการบริหารงานของกระทรวงมหาดไทย

งานด้านการพัฒนาชุมชนซึ่งอยู่ในหน้าที่และความรับผิดชอบของส่วนการพัฒนาในสังกัดกระทรวงมหาดไทยนั้น เป็นงานที่อยู่ในขั้นเริ่มต้น อย่างไรก็ตามโครงการต่างๆ ในด้านนี้เป็นที่น่าสนใจมาก

ในหัวข้อเรื่องวิวัฒนาการการบริหารในประเทศไทย ผู้เขียนมีความเห็นเป็นส่วนตัวว่ายังมีการมอบอำนาจอยู่ในวงจำกัดเกินไป และมีระเบียบปฏิบัติที่ค่อนข้างจะตายตัวเกินไป การรวมอำนาจไว้จนเกินความจำเป็น ก่อให้เกิดการเฉื่อยเป๋ล่าช้าในเวลาและแรงงานและทำให้ไม่สอดคล้องกับโครงรูปขององค์การซึ่งมุ่งหวังที่จะปฏิบัติงานอย่างรวดเร็ว เจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่มีการละความรับผิดชอบมากเกินไป ในขณะที่เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยมีเวลาว่างมากเกินไป จนเรียกได้ว่า “งานเกินคน” ในระดับสูง และ “คนเกินงาน” ในระดับต่ำ การที่ไม่มีการมอบอำนาจเท่าที่ควรนี้อาจเนื่องมาจากเหตุผลต่างๆ เช่นยังขาดแคลนผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสม เหตุผลทางขนบธรรมเนียมประเพณีของไทยในการให้การยกย่องยำเกรงผู้มีอำนาจเห็นอาจ

สำหรับการปฏิบัติงานด้านการคลังนั้น ผู้เขียนให้ข้อสังเกตว่าคล้ายคลึงกับของสหรัฐอเมริกามากกว่าของอังกฤษ และวิธีการงบประมาณก็นับว่าก้าวหน้ามาก

สำหรับหัวข้อผู้เขียนสรุปว่าสิ่งที่จำเป็นต้องจัดให้มันในเรือนกระจก การหาวิธีทำงานให้ว่องไว การมอบอำนาจที่กว้างขวางออกไป และการปลุกเร้าให้มันทำงานอย่างมีแผนและมีความคิดริเริ่มที่จะปรับปรุงผลงานให้ดียิ่งขึ้นแทนที่จะทำเพียงให้เสร็จไปวันหนึ่ง ๆ

ในหัวข้อเรื่องบุคคลผู้บริหารงานนั้น ผู้เขียนเห็นว่าระบบข้าราชการของไทยนั้นว่าอยู่ในสภาพที่เสื่อมทรามและเชื่องช้าได้เมื่อเทียบกับของประเทศเอเซียอื่น ๆ ในการคัดเลือกและบรรจุบุคคลเข้ารับราชการนั้น ได้มีการกำหนดคุณสมบัติทางการศึกษาไว้ค่อนข้างสูงซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าระดับการอ่านออกเขียนได้ในประเทศไทยมีเปอร์เซ็นต์ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศใกล้เคียง ผู้ชำนาญการทั่วไปและผู้ชำนาญการเฉพาะแขนง ถูกยกย่องให้อยู่ในฐานะและตำแหน่งที่สูงทัดเทียมกัน การสืบเปลี่ยนตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการไทยเป็นไปค่อนข้างยากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ รับผิดชอบและควบคุมเกี่ยวกับการรับบุคคลเข้ารับราชการแต่โดยการมอบอำนาจให้แก่คณะกรรมการเป็นผู้ไปดำเนินการปฏิบัติ ซึ่งนับว่าเป็นไปตามรูปการกระจายอำนาจซึ่งผิดกับประเทศเอเซียบางประเทศ อย่างไรก็ตาม มาตรฐานในการรับบุคคลเข้าเป็นข้าราชการนั้นยังแตกต่างกันอยู่ในแต่ละหน่วยงาน ซึ่งเป็นผลให้มันทางใช้การสนับสนุนในทางส่วนตัวได้ เงินเดือนของข้าราชการนั้นว่าต่ำเมื่อเทียบกับเงินเดือนที่จ่ายตามบริษัทห้างร้านของเอกชน แต่อย่างไรก็ดี ข้าราชการก็มีเกียรติภูมิ และได้รับผลประโยชน์อื่น ๆ เป็นเครื่องทดแทน แม้จะมีกฎหมายห้ามมิให้ข้าราชการประกอบธุรกิจส่วนตัว แต่ก็ปรากฏอยู่เสมอ ๆ ว่าข้าราชการยังคงประกอบธุรกิจโดยใช้ชื่อผู้อื่นแทน กล่าวโดยทั่วไปอาชีพข้าราชการในเมืองไทยนั้นมีความหนักแน่นมั่นคงและเสถียรภาพมาก จุดเด่นที่ผู้เขียนยกมากล่าวเกี่ยวกับระบบข้าราชการของไทยก็คือ ข้อจำกัดให้มันต่อสู้แข่งขันในการเลื่อนชั้นข้าราชการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแสดงถึงความเคร่งครัดของระบบการแข่งขันตามหลักคุณวุฒิ จุดเด่นอีกข้อหนึ่งได้แก่การเน้นถึงความสำคัญของการฝึกอบรมทั้งก่อนเข้ารับราชการและในระหว่างเป็นข้าราชการ

ในหัวข้อเรื่องเครื่องอำนวยความสะดวกในการบริหาร ซึ่งผู้เขียนหมายถึงอาคารสถานที่ราชการ การจัดส่งยานพาหนะ ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ประจำสำนักงานนั้น แม้ว่า

ในหน่วยราชการต่างจังหวัดจะมีจำกัดกว่าหน่วยราชการในกรุงเทพฯ ก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า โดยทั่ว ๆ ไปแล้วอยู่ในขั้นต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศเอเซียอื่น ๆ

ในตอนท้าย ผู้เขียนได้สรุปความเห็นในแง่ที่เกี่ยวกับงานพัฒนาการไว้อย่างน่าฟังว่า เพื่อให้งานพัฒนาการประเทศลุดลงไปด้วยดี คณะกรรมการของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ ควรจะประกอบไปด้วยบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำซึ่งสามารถอุทิศเวลาให้งานนี้ได้อย่างเต็มที่ แทนที่จะเป็นข้าราชการของกระทรวงอื่นแล้วแบ่งเวลาบางส่วนมาช่วยงานด้านพัฒนาการดังเช่นที่เป็นอยู่ในขณะนี้ นอกจากนี้การวางแผนพัฒนาการควรจะจัดให้มีขึ้นอย่างแพร่หลายในแต่ละกระทรวงด้วย และการวางแผนควรจะเริ่มต้นทั้งจากระดับล่างขึ้นไป และจากระดับบนลงมาเพื่อประสานกลมเกลียวกันให้ที่สุด การดำเนินงานนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการไม่ควรจะมีขึ้น นอกจากนี้จะได้มีการพิจารณาตรวจสอบและเห็นชอบด้วยจากคณะกรรมการของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจเสียก่อน.

รัฐประศาสนศาสตร์หรือการบริหารงานของรัฐเป็นศาสตร์ และศิลป์ที่จำต้องศึกษา มิใช่เพราะโลกก้าวหน้าไปมากในด้านการ ศึกษาในลักษณะวิชานี้แต่อย่างเดียว หากแต่เป็นเพราะรัฐประศาสน ศาสตร์หรือเทคนิคของการบริหารเป็นปัจจัยสำคัญของการบริหารงาน ตามนโยบายพัฒนาประเทศอยู่ด้วย.

ดร. มัลย์ หุวะนันทน์