

ข้าราชการลึกลับ ในวงการบริหารราชการ

โดย อุทัย หิรัญโก

หลังจากที่ท่านผู้อ่านได้อ่านเรื่องหนักและยาวมาแล้ว ขอเสนอแนะให้ท่านผู้อ่านได้โปรดสละเวลาอันมีค่าของท่านอีกเพียงเล็กน้อย เพื่ออ่านเรื่องข้าราชการลึกลับในวงการบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องเบาสมองและจืดจางมากกว่าเรื่องแรกมาก เรื่องนี้เป็นผลงานของคุณอุทัย หิรัญโก นักศึกษาชั้นปริญญาโททางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเสนอต่อคณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นส่วนประกอบการศึกษาในลักษณะวิชาหลักรัฐประศาสนศาสตร์

แม้ผู้เขียนเป็นชาย แต่ก็ได้ใช้ความพยายามวางตัวเป็นกลางในการศึกษาวิเคราะห์เรื่องนี้โดยเที่ยงธรรมเพื่อให้ตรงตามความเป็นจริง ทั้งในด้านข้อเท็จจริงและปัญหาอย่างที่สุดแล้วก็ตาม ก็อาจจะมียุติความเห็นเป็นอย่างอื่นก็เป็นได้ ฉะนั้นขอท่านผู้อ่านทั้งชายหญิงได้โปรดใช้ความรู้และประสบการณ์ของท่านตัดสินใจว่า บทความทางวิชาการนี้อำนวยประโยชน์ให้แก่ท่านในแง่คิดอย่างไรบ้าง บรรณาธิการเห็นว่า เป็นเรื่องน่าคิด น่าคิดจริงๆ

บ.ก.

ข้อความเบื้องต้น

การศึกษาวชิการรัฐประศาสนศาสตร์เป็นการศึกษาเรื่องคน และวิธีการทำงาน คือศึกษาให้รู้ว่า งานนั้นทำอย่างไรจึงจะสำเร็จเร็ว ประหยัด และได้ผลเป็นที่พึงพอใจ หรือคนๆ นั้นเหมาะแก่งานชนิดไหน หรือมีวิธีใดบ้างที่จะใช้คนให้เขาทำงานได้ดีที่สุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือศึกษาเพื่อหาทางทำงานให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ประสิทธิภาพในการทำงานนี้ คำสอนอาจารย์

Luther Gulick ผู้ก่อกำเนิดคนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ได้กล่าวไว้ว่า “ในศาสตร์แห่งการบริหาร ไม่ว่าจะบริหารของรัฐหรือของเอกชน คุณความดีมูลฐานก็คือประสิทธิภาพ”¹

ทฤษฎีการบริหารงานในอดีตถือว่า ในการจัดองค์การทุกชนิด มีหลักสากลที่จะยึดโดย ไม่ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมต่างๆ เช่น การเมือง สังคม จุดประสงค์ขององค์การ และบุคคลที่จะมาปฏิบัติงาน ผู้สนับสนุนความคิดนี้เห็นว่าการจัดโครงสร้างขององค์การต้องแยกออกจากเรื่องอื่น และถือเป็นเรื่องทางเทคนิค ตามทฤษฎีนี้ถือว่าบุคคลที่จะเข้ามาทำงานในองค์การ เป็นเพียงวัตถุดิบชนิดหนึ่งขององค์การ เช่นเดียวกับวัตถุดิบอื่นๆ พวกนี้เห็นว่าถ้าองค์การใดดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ จะต้องมัวผลัดในเรื่องโครงสร้างขององค์การมากกว่าผลที่ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ทฤษฎีนี้มุ่งทำงานเรียกว่า Task Centered

ในระยะ 20 ปีต่อมา มีผู้ตำหนิตฤษฎีดังกล่าวมาก และเสนอทฤษฎีใหม่มาแทน ทฤษฎีใหม่ถือว่า องค์การที่จะทำงานได้มีประสิทธิภาพ จะต้องให้ความสนใจทั้งในเรื่องโครงสร้างขององค์การ และเรื่องบุคคลผู้ปฏิบัติงาน ทฤษฎีนี้ถือว่า เป็นหน้าที่ของผู้จัดตั้งองค์การ ที่จะต้องให้ได้ทั้งโครงสร้างขององค์การ และเรื่องบุคคลไปด้วยจะต้องมุ่งความสนใจไปยังบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นศูนย์กลางไป ทฤษฎีนี้มุ่งบุคคลผู้ปฏิบัติงาน เรียกว่า People Centered หรือ Individual Centered ตามทฤษฎีนี้แม้แต่การรับบุคคลเข้าทำงาน ก็ต้องคำนึงถึงความสามารถและความถนัดของบุคคลนั้นๆ ซึ่งผิดกับทฤษฎีเก่าที่คำนึงถึงงานเป็นใหญ่²

ในการดำรงอยู่แห่งชีวิตของบุคคล สิ่งที่เขาได้คือ การทำงาน และการทำงานนั้น อาจแบ่งงานออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ งานราชการ งานธุรกิจเอกชน และงานส่วนตัว (Self-employment) งาน 3 ประเภทนี้ งานราชการถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญและน่าศึกษาเป็นพิเศษ เพราะลักษณะของงาน นอกจากจะมีความซับซ้อน และมีตัวบทกฎหมายให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นสิ่งที่บุคคลทั่วไปได้เป็นข้าราชการ ไม่มีสิทธิทำได้แล้ว ราชการยังต้องดำเนินไปอย่างสม่ำเสมอ จะหยุดยั้งหรือเลิกกิจการเหมือนงานส่วนตัวหา

1 Dwight Waldo (ed.), *Ideas and Issue in Public Administration* (New York: McGraw-Hill, 1953), p. 406.

2 Kasem Suwanagul, "The Impact of the Contemporary Organization Theory on Personnel Administration", *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2505, หน้า 1-5

ได้ไม่ ฉะนั้นในการบริหารการเป็นอาชีพ ทางราชการจึงต้องผลิตบัณฑิตในการสรรหาและคัดเลือก เพื่อให้ได้คนดี มีความรู้ความสามารถมาปฏิบัติงาน

ในกรณีของประเทศไทยเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า เกียรติภูมิของข้าราชการสูงมาก บุคคลทั่วไปต่างพยายามแข่งขันกันเพื่อประกอบอาชีพรับราชการ โดยเหตุนี้ แม้ปรากฏว่าปัญหา การสรรหาและคัดเลือกจะไม่ใช่ที่หนักใจแก่รัฐบาลเหมือนประเทศอื่นๆ ที่เกียรติภูมิของข้าราชการไม่สูงนักก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาในประการสำคัญที่ว่า ทำอย่างไรจึงจะสรรหาและคัดเลือก ให้ได้บุคคลที่มีความสามารถจริงๆ เพราะหลักการสำคัญในการเลือกคนเข้าทำงานนั้น ถือหลักว่า จะต้องเลือกให้ได้คนดี และเลือกคนให้ได้เหมาะสมกับงาน³

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาต่อไปอีกว่า จากการศึกษาที่มีมนุษย์อยู่สองเพศ อันเป็นความแตกต่างกันในทางชีววิทยานั้น ทำให้เกิดการจำแนกความแตกต่างในทางสังคมอย่างหนึ่ง คือ ทำให้เกิดมนุษย์ชนสองกลุ่ม คือ หญิงกับชาย ในทุกสังคมไม่ว่าสังคมการเมือง การค้า การเกษตร การศึกษา ทุกสถาบัน จะเห็นได้ว่ามีระเบียบประเพณี อันเป็นแนวทางปฏิบัติและตำแหน่ง ต่างๆ ซึ่งกำหนดชนแตกต่างกันสำหรับเพศทั้งสองไม่มากนักเลย ไม่ว่าสังคมใด หญิงกับชาย จะได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนกัน⁴

สังคมสตรีไทยในสมัยก่อน สตรีจะต้องอยู่กับเหย้าเฝ้าอยู่กับเรือน ผู้ชายเป็นพ่อบ้าน พ่อเมือง กิจการนอกบ้านจึงตกอยู่กับผู้ชาย การที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่า ในขณะนั้นความจำเป็น ทางเศรษฐกิจยังไม่มี ทั้งประเพณีก็ไม่เปิดช่องให้สตรี ต่อมาวิถีชีวิตของสังคมเปลี่ยนแปลงไป ประเพณีเก่าๆ ค่อยๆ สลายตัวไป สตรีมีโอกาสดูแลเรียนมากขึ้น ระบบเศรษฐกิจก็ เปลี่ยนไปจากการทำงานในครอบครัวเป็นธุรกิจ สตรีจึงค่อยๆ ยกฐานะของตนเองขึ้นมาจนเกือบ เทียบเท่าเทียมไต่กับผู้ชายไม่ว่าในทางการเมือง การศึกษา หรือการประกอบอาชีพ จนดูประหนึ่งว่าประเพณีชีวิตครอบครัวไทยสมัยก่อนกำลังจะลบเลือนไป ในยุคนี้สตรีไม่ว่าจะเป็นสตรี

³ ประวิทย์ ๗ นทร, "การเลือกคนเข้าทำงาน", วารสารข้าราชการ, ปีที่ 7, ฉบับที่ 4, เมษายน 2505, หน้า 18

⁴ ประสาท หลักลีลา, สังคมวิทยา (ธนบุรี: สำนักพิมพ์สื่อการค้า, 2503), หน้า 132

โสด หรือสตรีที่หมั้นแล้วมีความจำเป็นต้องออกไปทำงานนอกบ้าน เพราะความจำเป็นในการต่อสู้แห่งชีวิตซึ่งเข้มข้นตามความเจริญของบ้านเมือง และการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ฉะนั้น ในการแสวงหาอาชีพสตรีจึงต้องแข่งขันกับผู้ชายไม่ว่าจะเป็นงานธุรกิจหรืองานราชการ จึงเห็นได้ว่าทั้งในทางราชการและในทางสังคมต่างก็มีสตรีทำงานเคียงคู่กับผู้ชาย จนเป็นที่ยอมรับกันอยู่โดยทั่วไปว่าสตรีก็มีความสามารถไม่แพ้ผู้ชาย อย่างไรก็ตามปัญหาทางเพศที่แตกต่างกันเป็นเรื่องน่าสนใจศึกษาเป็นพิเศษคือ การทำงานของข้าราชการสตรีกับข้าราชการชายนั้น จะพึงเปรียบเทียบในด้านผลงานอันมีประสิทธิภาพได้อย่างไรบ้าง

ความโน้มเอียงที่สตรีเข้ารับราชการ

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นว่า สตรีไทยต้องอยู่กับเหย้าเฝ้าอยู่กับเรือนในสมัยก่อนนั้น ผลจึงเกิดขึ้นว่า การรับราชการในสมัยนั้นจึงมีแต่ผู้ชาย ตามหลักฐานที่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้นิพนธ์ไว้ในประวัติข้าราชการไทยว่า ชายไทยเมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ จะต้องเข้ารับราชการทุกคน กล่าวคือ เมื่ออายุครบ 18 ปีบริบูรณ์ จะต้องไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่ตามมีมูดหมายเป็นเจ้าสังกัด สำหรับใช้งาน พออายุครบ 20 ปีบริบูรณ์ก็ย้ายสังกัดไปขึ้นทะเบียนเป็นไพร่หลวง คือย้ายไปรับราชการต่อองค์พระมหากษัตริย์ มีหน้าที่มาเข้าเฝ้าวันละ 6 เดือน โดยไม่มีเงินเดือนให้ และต้องเอาอาหารไปรับประทานครองด้วย งานที่ทำการมีเช่น งานในกรมข้างต้น งานในกรมเรือนต้น ฯลฯ เป็นต้น จะมีข้อยกเว้นก็แต่ผู้ที่มีบุตรเข้ารับราชการถึง 3 คน ให้พ่อพ้นจากหน้าที่ราชการได้ หรือเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ก็ปลดเกษียณพ้นจากหน้าที่ราชการ อนึ่งถ้าผู้ใดไม่ประสงค์จะมารับราชการก็ทำได้ แต่จะต้องเสียเงินให้หลวงเป็นการตอบแทน เรียกว่าเงิน "ค่าราชการ" เงินนี้ต้องเสียเป็นอัตราปีละ 18 บาท ครั้นต่อมาเมื่อถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อมีพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร พ.ศ. 124 ออกใช้เงินค่าราชการสำหรับผู้ที่มีลูกเกณฑ์ทหารจะต้องเสียนี้ได้ลดลงเหลือปีละ 6 บาท ต่อมาถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เงินนี้ได้เปลี่ยนชื่อไปเป็นเงิน "รัฐูปการ" และได้ยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2475 ครั้นถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

พ.ศ. 2471 เพื่อจัดระเบียบการบริหารงานบุคคลเสียใหม่ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม (Merit System)⁵ และการบริหารงานบุคคลตามระบบนี้มีส่วนประกอบอันเป็นสาระสำคัญอยู่ 4 ประการ คือ⁶ (1) มีหลักประกันความมั่นคงในตำแหน่ง (2) อยู่ภายใต้กฎแห่งความเสมอภาค (3) มีความเป็นกลางในทางการเมือง และ (4) มีความเสมอภาคในโอกาส

ตามระบบนี้ในประการที่ 4 ที่ว่า การเข้ารับราชการมีความเสมอภาคในโอกาสนั้น หมายถึงสิทธิในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการจะต้องเปิดให้เป็นการทั่วไป (Open to all) เปิดโอกาสให้บุคคลผู้สนใจสมัครและคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้สมัครสอบได้ โดยไม่มีการกีดกันในเรื่องถิ่นกำเนิด พันเพ ตระกูล ศาสนา หรือ เพศ⁷ จากพระราชบัญญัตินี้เอง จึงมีผลทำให้สตรีซึ่งแต่ก่อนไม่มีโอกาสได้เข้ารับราชการมีสิทธิเข้ารับราชการได้ และพร้อมกับการเข้ารับราชการของชาวไทยซึ่งแต่เดิมต้องเป็นหน้าพื้น ก็ได้กลายเป็นสิทธิแต่บัดนั้นมาจนตราบเท่าทุกวันนี้

เมื่อมีกฎหมายเปิดโอกาสให้สตรีเข้ารับราชการได้ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 ดังกล่าวแล้ว สตรีก็มีได้ไฝ่ฝันจะเป็นข้าราชการเท่าใดนัก ถึงแม้การรับราชการเป็นอาชีพที่มีเกียรติสูง ดังที่กล่าวกันว่า “ดิบพอค่าก็ไม่เท่าหนึ่งพระยาเพียง” กล่าวคือ ข้าราชการได้ทั้งเงินเดือน ตำแหน่ง ยศ และบรรดาศักดิ์ เหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เพราะว่าก่อนรัชกาลที่ 3 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมืองไทยยังไม่มีโรงเรียนตามความหมายอย่างปัจจุบันนี้ เด็กต้องไปอาศัยวัดเรียนหนังสือกับพระ ผู้หญิงก็อยู่กับบ้าน เรียนแต่งงานของผู้หญิง เช่น การปรุงอาหาร เย็บปักถักร้อย เฝ้ายนึ่ง ฯลฯ พอมาถึงรัชกาลที่ 4 วัฒนธรรมและอารยธรรมตะวันตกเริ่มเข้ามามีอิทธิพลในเมืองไทย จนถึงกับได้มีการปรับปรุงการปกครองครั้งใหญ่ในรัชกาลที่ 5

⁵ พระยาสุนทรพิพิธ, “การเป็นข้าราชการ”, *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 2, ตุลาคม 2504, หน้า 207-16 และศุ อุตระ ชื่นกลิ่นรูป, “ความเป็นมาของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทย”, *วารสารสังคมศาสตร์*, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, พฤศจิกายน 2504, หน้า 214-16 (หมายเหตุ ระบบนี้บางท่านเรียกว่า “ระบบคุณวุฒิ”)

⁶ Joseph B. Kingsbury, *Personnel Administration for Thai Students* (Bangkok: Institute of Public Administration, University of Thammasat, 1957), pp. 5-9, mimeographed.

⁷ หลวงสุขุมน้อยประดิษฐ, “สาระสำคัญของระบบ Merit System”, *วารสารข้าราชการ*, ปีที่ 3, ฉบับที่ 7, กรกฎาคม 2501, หน้า 21

พร้อมกันนี้ได้มีการสร้างโรงเรียนขึ้นเป็นกิจลักษณะ⁸ และได้มีการส่งคนออกไปศึกษาวิชาต่างต่างประเทศ เพื่อกลับมารับราชการช่วยชาติบ้านเมือง โรงเรียนที่ตงซนในสมัยแรกๆ นั้น ก็สอนสำหรับผู้ชายเท่านั้น สตรีหาได้รับอนุญาตให้เข้าเรียนไม่ ต่อมาสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีได้ทรงตั้งโรงเรียนสตรีขึ้น และทรงชักชวนสตรีบำเพ็ญประโยชน์แก่ส่วนรวมในด้านสาธารณสุข ด้วยความคิดริเริ่มของสมเด็จพระนางเจ้าเสาวภาผ่องศรีนั่นเอง ทำให้สตรีมีบทบาทในสังคมอย่างกว้างขวาง ครั้นถึงรัชกาลที่ 7 สตรีก็ได้เริ่มเข้าศึกษาในมหาวิทยาลัยเป็นครั้งแรก⁹

ถึงแม้อารยธรรมแผนใหม่ของประเทศตะวันตกได้เข้ามามีอิทธิพลต่อสังคมไทยตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 ก็ตาม แต่คนไทยก็ได้พากันละทิ้งวัฒนธรรมประเพณีเดิมอย่างสิ้นเชิง สตรีไทยยังรักษาวงศ์วงศ์อยู่กับบ้านเช่นเดิม เมื่อกาลได้ล่วงมาถึงปัจจุบันนี้ ปรากฏว่ามีสตรีไทยเป็นจำนวนไม่น้อยที่ออกไปทำงานนอกบ้าน แนวโน้มอันนี้เริ่มปรากฏชัดตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา¹⁰ ทั้งนี้เป็นเพราะภัยแห่งสงครามทำให้การครองชีพสูงขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก ความจำเป็นในการต่อสู้เพื่อดำรงอยู่แห่งชีวิต จึงทำให้ทุกคนต้องดิ้นรนหาเลี้ยงชีพ สตรีซึ่งเคยอยู่แต่ในบ้าน ก็ต้องออกหางานทำนอกบ้าน เพื่อจุนเจือครอบครัวให้มีพอกินพอใช้ กล่าวได้ว่าขณะนี้สตรีมีบทบาทในการทำงานเกือบทุกอย่างแม้ในโรงงานอุตสาหกรรมบางแห่ง เช่น โรงงานทอผ้าปั่นด้าย โรงงานยาสูบ มีสตรีทำงานเกือบทั้งหมด สำหรับงานราชการเอง เฉพาะในจังหวัดพระนคร ชนบุรี มีข้าราชการและพนักงานสตรีเกือบ 7,000 คน¹¹ นอกจากนี้ อิทธิพลและความรุ่งเรืองของปรัชญาระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ทุกคนมีความเสมอภาคกัน ได้แก่ ความเสมอภาคในกฎหมาย ความเสมอภาคในความยุติธรรม ความเสมอภาคในการรับแบ่งภาระของประเทศ และความเสมอภาคในการเข้ารับราชการ¹² ก็มีผลทำให้ทัศนคติและ

⁸ พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิมลมาลี, "ประวัติคณะรัฐศาสตร์", รัฐศาสตร์อนุสรณ์ครบรอบ 10 ปี (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรสารการพิมพ์, 2501), หน้า 55

⁹ Momchao Sibpan Sonakul, *The Role of the Women in the Development of Thailand* (Bangkok: Public Relations Department Publication, 2504), pp. 15-16.

¹⁰ นิคม จันทวิฑูร, "การอาชีพ การศึกษา และแนวความต้องการของสตรีไทย", หน้า 2 (พิมพ์โรเนียว)

¹¹ *Ibid.*

¹² ไพโรจน์ ชัยนาม, รัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ, เล่ม 1 (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2495), หน้า 450

วิถีชีวิตของสตรีเปลี่ยนแปลงไป โดยเริ่มต้นตัวในการศึกษาและการประกอบอาชีพนอกบ้าน สตรีจึงกลายเป็นคู่แข่งที่น่ากลัวของผู้ชายในการสอบแข่งขันเข้ารับราชการ และบทบาทของเธอก็มีความสำคัญเพิ่มขึ้นพร้อมกับความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมือง

สตรีควรมีความเสมอภาคในการเข้ารับราชการเพียงใด

ปัญหาทางสังคมที่ควรนำมาพิจารณาคือ สตรีควรมีความเสมอภาคในการเข้ารับราชการเพียงใด ปัญหาที่น่าขบคิดในแง่ของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เพราะในทางชีววิทยานั้นเป็นที่ยอมรับกันว่า ชายเป็นเพศที่แข็งแรงกว่าหญิงในด้านกำลังกายกำลังกล้ามเนื้อต่างๆ ดังจะเห็นได้จากสถิติการแข่งขันกีฬาทุกชนิด ไม่เคยปรากฏว่าหญิงเหนือชาย แต่ถ้าพิจารณากันในกระบวนการของวัฒนธรรม มีผู้พยายามอธิบายให้เห็นว่า ความแตกต่างระหว่างเพศนั้นเป็นด้วยอิทธิพลทางวัฒนธรรมมากกว่าในทางชีววิทยา การที่เพศชายเหนือกว่าเพศหญิงนั้น เป็นด้วยลักษณะทั่วไปของสังคม ซึ่งผู้ชายเข้ามามีกิจกรรมต่างๆ อยู่เกือบทั้งหมด ทำให้สังคมนั้นชายเป็นใหญ่กว่าหญิง แต่ในสังคมที่หญิงควบคุมกิจกรรมต่างๆ ไว้หมด ชายจะเป็นแม่บ้าน หากได้มีบทบาทอะไรไม่¹³ ดังนี้ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าความแตกต่างกันในลักษณะของเพศนั้นเป็นเรื่องที่วัฒนธรรมเข้ามาพัวพันอยู่มาก วัฒนธรรมทำให้เพศทั้งสองมีแนวคิด มีความประพฤติ และมีความเป็นอยู่แตกต่างกัน จึงทำให้เรามองเห็นความสามารถในการทำงานของเพศทั้งสอง คือชายและหญิงไม่เท่ากัน ถึงแม้จะเป็นที่ยอมรับกันว่า ชายมีกำลังกล้ามเนื้อแข็งแรงกว่าหญิงในทางชีววิทยานั้น แต่ก็ไม่ใช่หลักประกันได้ว่าชายจะทำงานได้ดีกว่าหญิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานราชการนั้น มีการใช้กำลังความคิด กำลังมันสมองมากกว่าการใช้กล้ามเนื้อส่วนอื่น ฉะนั้น ในแง่ของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ ประสิทธิภาพในการทำงานของชายและหญิงจึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม ปัญหาความเสมอภาคของสตรีในการเข้ารับราชการนี้ อาจจำแนกแนวพิจารณาได้เป็น 3 ทางคือ

ก. *ทางกฎหมาย* ถ้าพูดกันตามกฎหมาย ในเรื่องความเสมอภาคของสตรีตามกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญแล้ว สตรีมีความเสมอภาคสมบูรณ์เท่าชาย กฎหมายหรือรัฐ

¹³ ประสาท หลักศิลา, *op. cit.*, หน้า 133

ขรรมนุญมิได้มีบทบัญญัติใดๆ วิจารณ์เสรีภาพ หรือไม่ให้ความเต็มอภาค ตรงกันข้ามกฎหมายบางฉบับกลับให้ประโยชน์แก่สตรีมากกว่าชายเสียอีกในบางกรณี เช่น

1. การบังคับตามคำพิพากษา (ก) การจำคุก ถ้าจำเลยมีครรภ์แก่ 7 เดือนขึ้นไป หรือ ถ้าจำเลยคลอดบุตรแล้วยังไม่ถึง 7 เดือน อาจได้รับการทุเลาการจำคุก ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹⁴ (ข) การประหารชีวิต ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477 มาตรา 247 (6) บัญญัติว่า หญิงใดต้องประหารชีวิต ถ้ามีครรภ์อยู่ให้รอได้จนคลอดบุตรเสียก่อน แล้วจึงให้ประหารชีวิต

2. สิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เกี่ยวกับเด็ก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 (2) บัญญัติว่า ทารกในครรภ์มารดาที่ดำมาจะมีสิทธิในสิ่งต่างๆ ได้ หากว่าภายหลังเกิดมารอดอยู่ ข้อนี้ทำให้เด็กในครรภ์มารดาที่มีสิทธิได้รับมรดก ซึ่งเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ของมารดา¹⁵

อย่างไรก็ดี ในสหรัฐอเมริกาสมัยก่อนแม้จะไม่มีกฎหมายกีดกันในการเข้ารับราชการ แต่ในทางปฏิบัติก็มีการกีดกัน แต่ปัจจุบันนี้ มีสตรีเข้ารับราชการประมาณ 44% ของข้าราชการทั้งหมด¹⁶

ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 มาตรา 47 บัญญัติไว้ว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนใด ที่โดยลักษณะ หรือคุณภาพของงานไม่เหมาะสมแก่การแต่งตั้งบุรุษหรือสตรีเข้ารับราชการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดทำความตกลงกับ ก.พ. วางข้อบังคับมิให้แต่งตั้งบุรุษหรือสตรีเข้ารับราชการในตำแหน่งนั้น¹⁷ การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้ ก็มีไว้จะกีดกันสตรีในการเข้ารับราชการแต่อย่างใด หากแต่บัญญัติไว้ตามหลักเหตุผล เพราะกฎหมายว่าด้วยระเบียบ

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477, มาตรา 246-47 ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 53, 1 พฤศจิกายน 2477, หน้า 24

¹⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2468, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 42, 11 พฤศจิกายน 2468, หน้า 3

¹⁶ O. Glenn Stahl, *Public Personnel Administration* (Fourth Edition; New York: Harper & Brothers Publishers, 1956), pp. 69-70.

¹⁷ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 71, ตอนที่ 17, 15 มีนาคม 2497

ข้าราชการพลเรือนควรกำหนดแต่หลักการที่สำคัญไว้เท่านั้น ส่วนรายละเอียดต่างๆ ควรจะปล่อยให้ฝ่ายบริหารไปกำหนดตามความเหมาะสมแก่เหตุการณ์ หรืออีกนัยหนึ่งให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวได้ตามสมควร¹⁸ จึงเห็นได้ว่าตามกฎหมายมิได้มีข้อขัดขวางหรือเป็นอุปสรรคในเรื่องการเข้ารับราชการของสตรี แต่อาจจะมีระเบียบอื่นวางไว้ เช่น ตำรวจหญิง ที่กรมตำรวจตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2505 มีระเบียบวางไว้ว่า จะต้องออกจากงานเมื่อสภาพความเป็นโรคสิ้นสุดลง¹⁹ โดยนัยนี้สตรีจึงมีความเสมอภาคเท่าเทียมกับชายตามกฎหมายในการเข้ารับราชการ

ข. *ทางจิตวิทยา* ในแง่ของจิตวิทยานั้น ถือว่าสตรีรับราชการมีผลเสียมากกว่าผลดี เหตุผลมีดังนี้ ในเรื่องการแบ่งงานของมนุษย์ ในทุกส่วนราชการหรือองค์การใด ๆ ก็ตาม การทำงานมีลักษณะแบ่งงานกันทำ มนุษย์จะทำงานเพราะไปหมดทุกอย่างไม่ได้ จะต้องทำงานตามที่ตนมีความชำนาญและถนัดจริง ๆ งานจึงจะมีประสิทธิภาพสูง²⁰

หากพิจารณาตามหลักการแบ่งงานทำตามความถนัดของแต่ละคนเพื่อประสิทธิภาพในการทำงานจะได้สูงขึ้น ย่อมยากแก่การที่จะโต้แย้งคัดค้านว่า งานในหน้าที่ราชการ เช่น งานบัญชี งานตำรวจ ฯลฯ สตรีจะไม่มีความสามารถเท่าชาย ซ่อนเป็นที่ยอมรับกันว่า เมื่อผู้ชายทำได้ สตรีก็ทำได้และอาจจะทำได้ดีกว่าชาย แต่ไม่มีใครปฏิเสธว่า หน้าที่เลี้ยงบุตร อบรมบุตร การจัดบ้านเรือน ไม่มีผู้ชายไหนในโลกจะมีความสามารถและถนัดเท่าหญิง ดังนั้นถ้าสตรีไปทำราชการเสีย ใครจะทำหน้าที่ที่บ้าน ดูแลเลี้ยงบุตร จะให้ผู้ชายทำหน้าที่นี้ไม่กระฉับกระเฉงเหมาะสมเท่าผู้หญิง และก็คงจะไม่มีผู้ชายใดต้องการจะแย่งแข่งขันทำหน้าที่นี้กับสตรี มีบางท่านแย้งว่า ถ้าจ้างคนอื่นมาทำแทนเสียจะยากอะไร จริงอยู่การจ้างหญิงอื่นมาทำแทนทำได้ไม่ยากพอหาได้ แต่มักจะปรากฏว่า ประสิทธิภาพแห่งงานมักจะได้น้อยเต็มที และผู้รับจ้างก็มักไม่ทำอยู่ตลอดไป เพราะเขาคิดมีครอบครัวเหมือนกัน ฉะนั้น ระยะเวลาปฏิบัติงานจึงมีลักษณะเป็นการชั่วคราวชั่วคราว

18 สงัด ศรีวณิช, "การบริหารงานบุคคล", รวมบทความเรื่องการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือน (พระนคร : บริการสวัสดิการ ก.พ., 2504), หน้า 53

19 อนงค์ เหมประสาท, "ตำรวจหญิง", วารสารเสรีภาพ, ฉบับที่ 85, 2508, หน้า 14-17

20 Adam Smith, *The Wealth of Nations* (Modern Library Edition; New York : 1937), pp. 3-5 and see also William J. Siffin, *O & M : An Introduction* (Bangkok : Institute of Public Administration, Thammasat University, 1960), pp. 6-9.

เหตุที่อังกฤษกำหนดอัตราเงินเดือนแตกต่างกันตามอายุ และผู้ชายไม่เท่ากับผู้หญิงก็ เพราะอังกฤษถือว่า คนที่มีอายุ 19-25 ปีนั้น มีความสามารถต่างกันตามอายุและเพศจึงต้อง ให้เงินเดือนต่างกัน อย่างไรก็ตามอังกฤษก็ได้ปรับปรุงเงินเดือนผู้หญิงให้เท่ากับผู้ชาย โดย ค่อย ๆ เพิ่มขึ้นทุกปีจนเท่ากันในปี พ.ศ. 2504 นี้เอง แต่ก็มีเพียงคัดค้านอยู่มาก

หนึ่งในทางจิตวิทยาและทางรัฐประศาสนศาสตร์นั้น การทำงานจะให้ได้ผลดีจะต้องมี ความคิดริเริ่ม และหวังความก้าวหน้าแห่งการทำงานนั้นเป็นจุดหมายปลายทาง แต่หลักการทั้ง สองประการนี้มีในนิสัยธรรมชาติของสตรีไม่²³ สตรีมักชอบทำงานที่เรียกว่า routine work หรือที่พูดกันว่า เธอมีลักษณะเป็นผู้ตามมากกว่าเป็นผู้นำ งานในหน้าที่ราชการแทบทุกด้าน ราชการ ไม่มีแต่เฉพาะงานประจำเท่านั้น แต่ยังมีส่วนที่เกี่ยวกับการริเริ่ม การมีนโยบายใหม่ๆ หรือการวางแผนงานเพื่อปรับปรุงงานให้ดีขึ้น งานทุกชนิดถ้าขาดการปรับปรุงชั่วเวลา 2-3 ปี เท่านั้น จะทำให้งานล้าหลัง ในกรณีนี้มีความรู้สึกอยู่โดยทั่วไปว่าสตรีขาดความกล้าตัดสินใจ ในการทำงาน จึงเป็นข้อจำกัดอย่างหนึ่งที่จะทำให้สตรีดำรงตำแหน่งบริหาร ในระดับสูงไม่ได้ดี เหมือนชาย

ส่วนความหวังอันสุดท้ายแห่งชีวิตในการทำงาน หรือที่เรียกว่า จุดหมายปลายทางแห่ง ชีวิต เป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานมาก ผู้ชายมีความหวังอันสุดท้ายในการเข้ารับราชการของ เขาอยู่ที่รายได้แสดงความมั่นคงของครอบครัว จึงต้องการจะได้ตำแหน่งสูง ๆ ขึ้นไป ฉะนั้น ในการทำงานของผู้ชายจึงคนรวย ขวนขวาย หนักก็เขาเบา ก็ดู เมื่อได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชา ก็มักจะไม่โต้แย้งคำตอบว่า "งานนี้ผมกลัวจะทำไม่ไหว" ส่วนความรู้สึกของผู้หญิงในด้านจุด หมายปลายทางแห่งชีวิต มิใช่เธอจะไม่มีหวังเสียเลย เธอมีความหวังจะก้าวหน้าในชีวิต ราชการสูงสุดเหมือนกัน แต่ทว่ามีความรู้สึกซึ่งมีลักษณะเป็นข้อจำกัดอยู่ในรูปที่ต้องการเป็น มารดาที่ดีของบุตร และต้องการความรักใคร่ซื่อสัตย์จากสามีเป็นประการสำคัญ ถ้าจะทำงาน

21 อภา ภมรบุตร, สังคมจิตวิทยา (พระนคร : สำนักพิมพ์ผลคงศึกษา, 2499), หน้า 157

22 ประวิณ ณ นคร, "ระเบียบข้าราชการพลเรือนในต่างประเทศ", วารสารข้าราชการ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 7, มิถุนายน 2503, หน้า 23

23 อภา ภมรบุตร, *op. cit.*, หน้า 157

ก็ทำเพื่อช่วยเสริมฐานะสามีให้มีความเจริญมั่นคงยิ่งขึ้น มิได้ทำในฐานะหัวเรี่ยวหัวแรงหรือรับผิดชอบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวโดยตรง สำหรับในเรื่องเกี่ยวกับความสนใจในการทำงานนั้น ผู้ชายจะมีความคิดและความตั้งใจอยู่มาก ส่วนผู้หญิงมักจะสนใจในภาคปฏิบัติหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ชายเป็นฝ่ายบริหาร หญิงเป็นฝ่ายบริการ คือ ฝ่ายหนึ่งวางแผน อีกฝ่ายหนึ่งดำเนินงานตามแผน นี้ว่าโดยส่วนรวม มิใช่เรื่องในบ้าน²⁴ และโดยทั่วไป ผู้ชายมักจะทำอะไร ๆ ไปจนสำเร็จ ส่วนผู้หญิงนั้นมักเปลี่ยนแปลงง่าย หญิงนั้นนึกตนเองเหมือนส่วนหนึ่งของครอบครัว แต่ชายคิดลึกถ่วงนัย คือ นึกว่าครอบครัวเป็นส่วนหนึ่งของตัวเองทีเดียว ถ้าตั้งใจของผู้ชายจึงเป็นไปในการยกตนเป็นเจ้าของ และพยายามทุกอย่างในทางบึงกันตัว สร้างชื่อเสียงและอำนาจ แต่ความต้องการของผู้หญิงเป็นไปในทางสร้างเสริมสามี ทุ้มเททุกอย่างเพื่อบุตรและครอบครัวและมักจะขาดความอดทน ถ้าหากต้องทำสิ่งเหล่านี้เพื่อผู้ชายหรือบุคคลอื่นหรือสิ่งที่ไม่เกี่ยวกับครอบครัว สำหรับผู้หญิงที่เป็นโสดและมีอายุค่อนข้างโตแล้วแต่งงานไปแล้ว เธอก็มักจะมองอยู่ที่ตัวเองมากกว่าที่จะมองดูโลกภายนอก เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จะก้าวไม่ทันโลก²⁵

ค. *ทางความถนัดหรือชนิดของงาน* ในสมัยปัจจุบันนี้ การที่สักแต่ทำงานไปวันหนึ่งๆ จะไม่ทำให้คนและชาติเจริญได้ คนจะต้องทำงานด้วยสมรรถภาพอันสูง วิธีหนึ่งที่จะทำให้ได้คนมีสมรรถภาพเพื่อประสิทธิภาพของงาน ก็คือการบรรจุบุคคลให้ทำงานในหน้าที่ที่คนมีความถนัด (Aptitude) สำหรับงานนั้น เพราะธรรมชาติมีถนัดสร้างความสามารถให้แก่คนหนึ่ง ๆ เป็นรายบุคคลไป คนจะต้องมีคุณสมบัติอย่างนั้น ๆ จึงจะเหมาะแก่อาชีพนั้น ๆ ตัวอย่างในโรงงานอุตสาหกรรม ย่อมประกอบด้วยชิ้นงานส่วนย่อยนับไม่ถ้วน การทำงานชิ้นหนึ่ง ๆ อาจจะต้องเคลื่อนไหวหรือริยาบถให้เข้ากันได้โดยเหมาะเจาะกับเครื่องจักร เช่น การทอผ้า เป็นต้น งานบางอย่างอาจต้องการความแม่นยำของมือและตาหรือหูรวมกัน เช่น การพิมพ์ดีด หรือการบันทึกเลข ฯลฯ ด้วยการทดสอบความถนัดต่าง ๆ ของบุคคลย่อมสามารถที่จะเลือกคนที่มีความถนัดในทางต่าง ๆ ได้ และจะทำให้งานตรงใจซึ่งประสิทธิภาพ ความถนัดมีลักษณะเป็นความโน้มพิเศษที่มีอยู่ใน

²⁴ ประสพ รัตนกร, "หญิงหรือชาย" บรรยายทางวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย, เมื่อ 26 กันยายน พ.ศ. 2497

²⁵ C.H. Teer, "How the Single Women can make her life happy", *The Psychologist Magazine*, Vol. 31, No. 361, February 1963, p 29.

ตัวคนที่ทำให้แต่ละคนเหมาะที่จะทำงานชนิดหนึ่งๆ แต่การทดสอบความถนัดนั้นทำได้อย่างยากยิ่ง วิธีที่ง่ายที่สุดได้แก่การศึกษาบุคลิกลักษณะและอุปนิสัยของคน เพราะบุคลิกลักษณะและอุปนิสัยของคน เกิดจากผลรวมหลายประการ เช่น ลักษณะทางร่างกาย ทางจิตใจ อารมณ์ และสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเครื่องช่วยอย่างสำคัญในการพิจารณาบุคคล ประกอบกับงานที่จะทำได้หรือทำไม่ได้ เช่นจิตใจเป็นเครื่องพิจารณาถึงความเต็มใจอันตรงตัวของงาน สภาพแวดล้อมเป็นเครื่องพิจารณาที่เหมาะสมกับความเชื่องช้า หรือชนบประเพณีซึ่งมีอิทธิพลอยู่เหนือจิตใจของบุคคลนั้น ๆ²⁶ เป็นต้น

จากการที่มีมนุษย์อยู่สองเพศดังกล่าวแล้ว นอกจากจะมีความแตกต่างระหว่างเพศแล้ว ยังเป็นผลให้เกิดความแตกต่างอื่น ๆ อีก เช่น การแต่งกาย ขนบธรรมเนียมประเพณีต่าง ๆ ตลอดจนความเป็นอยู่ในสังคม เมื่อเป็นเช่นนี้ การทำงานของผู้หญิงและผู้ชาย จึงมีความโน้มเอียงไปในความถนัดที่ไม่เหมือนกัน กล่าวคือ งานบางอย่างโดยลักษณะแห่งเพศผู้หญิงเท่านั้น จึงจะทำได้หรือทำได้ดีกว่าผู้ชาย ในทางตรงกันข้าม งานบางชนิดผู้ชายเท่านั้นทำได้ดีกว่าผู้หญิง และผู้หญิงไม่มีทางจะทำได้ดีกว่าผู้ชาย เช่น การรบทัพจับศึก การปราบปรามผู้ร้าย ฯลฯ แต่เมื่อมองในแง่ของสิทธิการเข้ารับราชการ ฉะนั้นถ้าพิจารณาเห็นว่างานตำแหน่งใดเหมาะสมแก่สตรีเพศ และเป็นงานที่สตรีทำได้ดีกว่าผู้ชาย ก็ควรให้สตรีทำหรือสตรีควรไม่หางานนั้น

ลักษณะหรือชนิดของงานที่สตรีทำมีประสิทธิภาพสูง

การทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาของทุกองค์การ ฉะนั้นในการจัดองค์การไม่ว่าจะเป็นองค์การรัฐบาลหรือเอกชน สิ่งที่หวังเป็นอันดับแรกก็คือ ทำอย่างไรจะให้การปฏิบัติงานขององค์การดำเนินไปในลักษณะที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด เสียเวลาน้อยที่สุด และได้รับผลดีที่สุด สำหรับหลักการหรือทฤษฎีการบริหารงาน เพื่อให้ได้มาซึ่งความหวังเช่นว่านั้นมีอยู่ ๒ ทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น คือทฤษฎีหนึ่งที่ว่า องค์การใดดำเนินงานมีประสิทธิภาพหรือไม่เพียงใด อยู่ที่การจัดโครงสร้างขององค์การ มิได้อยู่ที่ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน แต่อีกทฤษฎีหนึ่ง

²⁶ พ.ท. วัลลภ รัตแพทย, "พฤติกรรมของบุคคลในการบริหารงาน", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 2, ฉบับที่ 3, มกราคม 2505, หน้า 440

เห็นว่า งานขององค์การมีประสิทธิภาพหรือไม่อยู่ที่การจัดโครงสร้างขององค์การ และตัวบุคคล ผู้ปฏิบัติงานรวมกัน ซึ่งทฤษฎีนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไป และมีอิทธิพลในการบริหารงานสมัยใหม่²⁷ เมื่อบุคคลมารวมกันทำงานในองค์การใดองค์การหนึ่ง สิ่งหนึ่งที่เราจะมองข้ามไปเสียมิได้ก็คือพฤติกรรมในการทำงานของบุคคลกลุ่มนั้น ทั้งนี้เพราะว่า แม้องค์การนั้นจะมีโครงสร้างที่ดี มีระเบียบข้อบังคับวางไว้ดี มีวิธีการทำงานดี แต่ถ้าคนไม่ปฏิบัติตาม ก็ไม่มีประโยชน์อันใด พฤติกรรมของบุคคลในการทำงานอาจกล่าวโดยสรุปได้ ๒ รูป คือ พฤติกรรมที่เป็นประโยชน์แก่องค์การ และพฤติกรรมที่มีลักษณะขัดแย้งหรือมีผลเสียแก่องค์การ ซึ่งขึ้นอยู่กับความน้อยในควมมีผลดีผลเสีย ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความรับผิดชอบและหน้าที่ของบุคคล ถ้าหากเป็นลักษณะของบุคคลชั้นเด็มนั้น ผลกระทบก็ย่อมมีน้อย แต่ถ้าหากเป็นลักษณะของบุคคลชั้นหัวหน้างาน ผลกระทบก็ย่อมมีมาก เพราะอย่างน้อยก็เป็นตัวอย่างพฤติกรรมแก่ผู้บังคับบัญชาซึ่งอาจจะทำให้คล้อยตามหรือขัดแย้งได้²⁸

นักจิตวิทยาได้พยายามวิเคราะห์หาความถนัดของบุคคล เพื่อค้นคว้างานแต่ละชนิดนั้น ต้องการคนมีคุณสมบัติชนิดใด แคะไหน จากผู้ที่มาทำงานในหน้าที่นั้น ๆ เพื่อเอาผลการค้นคว้านั้นไปใช้ประโยชน์ในการจัดตัวบุคคลให้เหมาะแก่ความถนัดของเขา เพราะการทำงานในสิ่งที่ตัวมีความถนัดนั้น ย่อมนำความพอใจมาสู่ผู้ปฏิบัติงาน และไม่เป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติอีกด้วย เพราะธรรมชาติมีดวงสร้างความคิดให้แก่บุคคลเป็นคนๆ ไป คนจะต้องมีคุณสมบัติอย่างนั้นๆ จึงจะเหมาะแก่อาชีพนั้นๆ การทำงานที่ฝ่าฝืนความถนัดก็เท่ากับฝ่าฝืนธรรมชาติด้วย²⁹ และถ้าคนๆ นั้นอยู่ในสภาพเช่นนั้น จะทำให้เขาไม่มีกำลังใจทำงาน หรือมีความหวาดกลัว หรือมีปมด้อยเกิดขึ้น ซึ่งจะนำความเสื่อมมาสู่องค์การอย่างไม่ต้องสงสัย อาทิ เช่น คนที่ขลาดไม่มีไหวพริบแต่ให้ทำงานในหน้าที่ที่เสี่ยงภัย เช่น การปราบปรามผู้ร้าย การทำงานที่ย่อมไม่ได้ผล หรือคนที่พูดน้อยอารมณ์ร้อน หรือกล่าววาจาไม่ใคร่ดูภาพอ่อนหวาน แต่จัดให้ทำงานเป็นเจ้าหน้าที่

²⁷ Kasem Suwanagul, *op.cit.*, p. 1

²⁸ วัลลภ รัตแพทย์, *op.cit.*, หน้า 455

²⁹ ดุษ ขุมสาธ, *จิตแพทย์สำหรับชีวิตประจำวัน* (พิมพ์ครั้งที่ 1; กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช 2492.)

ที่ประชาสัมพันธ กัยยอมจะเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธที่จะเรียกร้องความนิยมความสนใจต่อผู้
 นนและองค์การที่ผู้นนปฏิบัติงานอยู่มิได้โดยแท้ อย่างไรก็ตาม ผลของการศึกษาวิเคราะห์ใน
 เรื่องนี้ยังไม่ได้ไกล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความชำนาญหรือความถนัดระหว่างผู้หญิงกับ
 ผู้ชายนั้นมีลักษณะแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะในตัวผู้หญิงก็มีเชอชาติ
 ผู้ชายปนอยู่และในตัวผู้ชายก็มีเชอชาติผู้หญิงเจือปนอยู่เช่นกัน³⁰ ตามหลักจิตวิทยา ระหว่างชาย
 กับหญิงชีวิตในปฐมวัย เด็กหญิงคล่องกว่าเด็กชายในเรื่องคำพูด และเด็กชายคล่องกว่าเด็กหญิง
 ในการคิดเลข ในวัยนี้ความแตกต่างที่เกิดขึ้น จะด้วยมีอิทธิพลของสิ่งแวดล้อมหรือพันธุกรรม
 หรือไม่ก็ตาม จะคงเป็นความแตกต่างอยู่เรื่อยไป ทั้งจะเพิ่มปริมาณขึ้นตามอายุ ส่วนในระยะ
 ของความเป็นผู้ใหญ่ มีความคล้ายคลึงและแตกต่างกันในระดับเดียวกับอายุในลักษณะต่าง ๆ
 อยู่ 4 ระดับ คือ³¹

(1) ในระดับที่ 1 พฤติกรรมของชายและหญิงในทางจิตวิทยาและสรีรวิทยาไม่มีความ
 แตกต่างกันเลย มีมันสมองซึ่งมีความสามารถเท่ากัน จะทำงานได้ดีเท่ากัน แต่อันที่เราต้องค้ำ
 ึ่งถึงสถานการณ์ด้วย

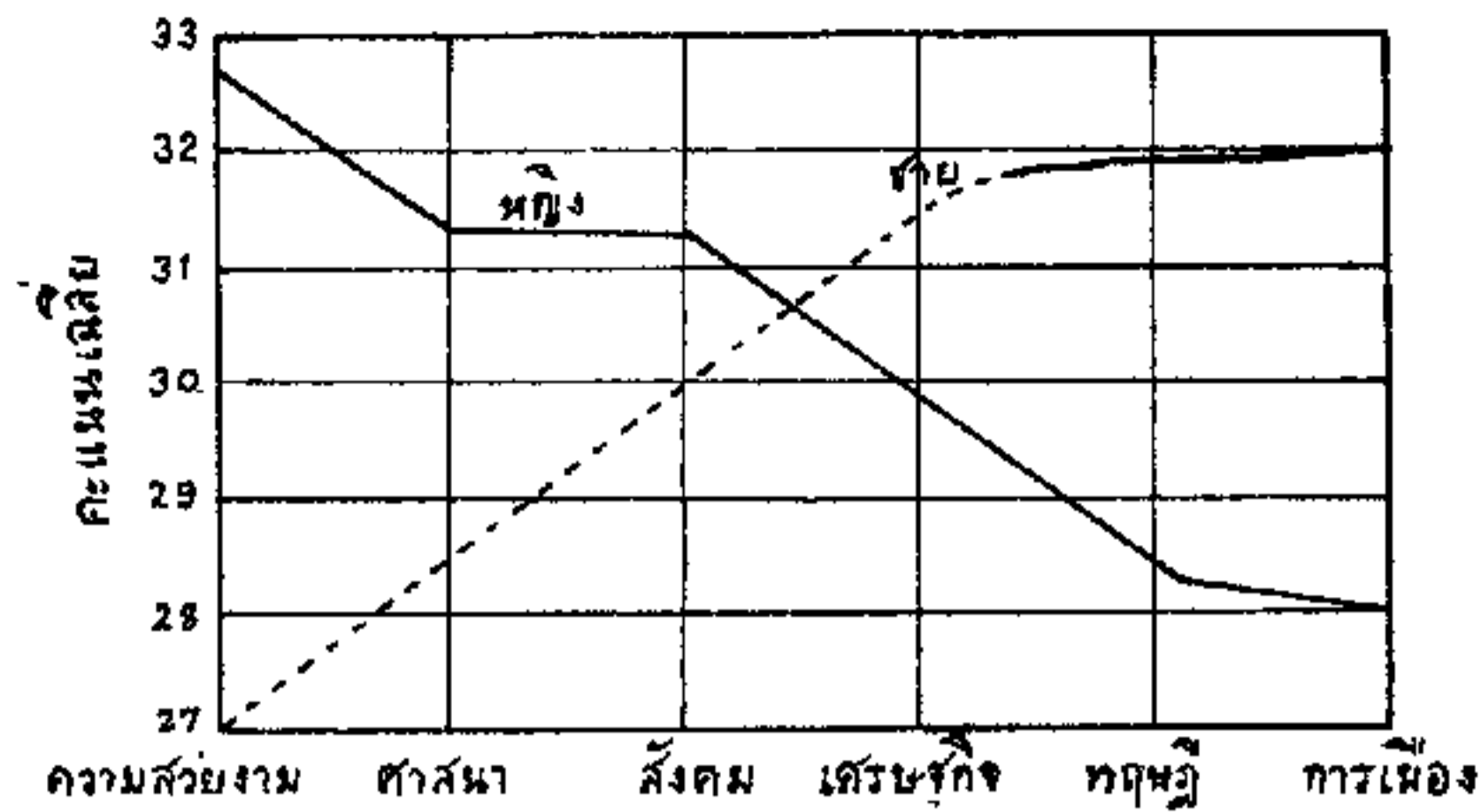
(2) ในระดับที่ 2 มีความแตกต่างกันในระดับความรู้ หรือความฉันทัดเล็กน้อย ในระ
 ะดับนี้ หญิงชนะชายในทางอักษรศิลป์ ชายชนะหญิงในทางคณิตศิลป์

(3) ในระดับที่ 3 มีความแตกต่างกันมากขึ้นอีก เป็นความแตกต่างที่เกิดขึ้นในการทำ
 งานหรือตัวประกอบทางสังคมเป็นสำคัญ พฤติกรรมในระยะนี้เกี่ยวกับกำลังกาย และความฉันทัด
 หรือการอบรมทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเครื่องทำให้เกิดเจตนาารมณต่างกัน ในการสืบค้นเรื่อง
 ความรู้สึกในคุณค่าของสิ่งของ (Sense of Value) หญิงได้คะแนนสูงกว่าชายในเรื่องความสวยงาม
 การค้าฉนา และการสังคม ชายได้คะแนนสูงกว่าหญิงในเรื่องเกี่ยวกับทฤษฎี เศรษฐกิจ และการ
 เมือง ความแตกต่างมีปริมาณสูงสุดในเรื่องความสวยงามและในเรื่องการเมือง ตามลักษณะ
 ของการเปรียบเทียบดังต่อไปนี้³²

³⁰ ประสพ รัตนกร, *op. cit.*

³¹ คู้ช ชุมสาธ, *op. cit.*, หน้า 168

³² P.R. Vernon & G.W. Allport, "A test of personnel". *Journal of Abnormal and Social Psychology*,
 No. 21, 1931, p. 246.



(4) ในระดับที่ 4 ความแตกต่างระหว่างจิตใจของหญิงและชาย เป็นความแตกต่างที่เนื่องมาจากกำลังกายหรือโครงสร้างของเพศโดยเฉพาะ ความแตกต่างเหล่านี้เกิดจากกิริยาอาการดังต่อไปนี้

(ก) กิริยาอาการที่เรียกร้องพลังกำลังอย่างมากจากอินทรีย์ เช่น การเล่นฟุตบอล เป็นของเพศชาย กิริยาอาการที่ละเอียดละโม่อ่อนนุ่ม เช่น การมัดผ้าพันแผล เป็นของเพศหญิง

(ข) กิริยาอาการที่เรียกร้องความรับผิดชอบทางสังคม เช่น การประชุมและการปกครองของชุมนุมต่างๆ เป็นของชาย แต่การควบคุมดำเนินงานในบ้านเป็นของเพศหญิง

เท่าที่นำมาเสนอ ก็พอจะสรุปได้ว่า งานที่เหมาะสมแก่สภาพ เหมาะแก่เพศ สำหรับอาชีพราชการของสตรีนั้น มีดังต่อไปนี้ คือ

(1) งานครู โดยลักษณะแห่งเพศ สตรีเป็นผู้ที่มีนิสัยอยู่ในกรอบแห่งสังคมมีความเมตตาปรานี เธอจึงเหมาะแก่การเป็นแม่พิมพ์ของชาติ ในการเป็นครูสตรีเป็นได้ดีเท่าชาย ถ้าเป็นครูในชั้นอนุบาลหรือชั้นประถม และดูเหมือนจะมีความสามารถกว่าชายเสียอีก เพราะงานครูในระดับนี้ต้องการความเอาอกเอาใจ ความมีอารมณ์เย็นและความอดทนสูง แต่ในระดับมหาวิทยาลัย จำนวนอาจารย์สตรีก็ลดลง ตามสถิติอาจารย์ทั้งหมดในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มี 241 คน มีอาจารย์สตรีเพียง 67 คน เท่านั้น³³ ส่วนในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีอาจารย์ทั้งหมด 493 คน มีอาจารย์สตรีเพียง 236 คน³⁴ จะเห็นได้ว่า ในสถาบันการศึกษาชั้น

³³ จากแผนกสถิติและชีวประวัติ, สำนักงานเลขาธิการ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2505

³⁴ จากแผนกชีวประวัติและสถิติ, สำนักงานเลขาธิการ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2505

สูง สตรีมีบทบาทน้อยกว่าผู้ชาย และจำนวนสตรีที่สำเร็จการศึกษาระดับสูงจากต่างประเทศก็มีจำนวนน้อยกว่าผู้ชาย

(2) งานพยาบาล งานพยาบาลตามโรงพยาบาลต่างๆ การใช้สตรีพยาบาลคนใช้นั้นเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่ง โดยเฉพาะคนไข้ผู้ชายถ้าได้รับการรักษาพยาบาลเอาใจใส่จากเพศตรงกันข้าม จะมีผลเท่ากับเป็นการเยี่ยวยาทางใจไปด้วย เพราะเกี่ยวเนื่องจากความรู้สึกทางเพศ ตามทฤษฎีของซิกมันด์ ฟรอยด์ การรักษาพยาบาลในทันทีหมายถึงการเป็นแพทย์ด้วย โดยธรรมชาติของสตรีเป็นคนอ่อนหวาน มีบรรยากาศละเอียดอ่อนนุ่ม สุภาพเรียบร้อย เขาอกเอาใจเก่ง ย่อมจะทำให้คนไข้มีความสบายใจ

(3) งานเกี่ยวกับหนังสือ ในทันทีหมายถึงงานที่ต้องใช้ความรู้วิชาชีพ และงานที่ต้องใช้ความรู้ธรรมดา งานประเภทนี้ค่อนข้างมาก เป็นงานที่ทำเป็นประจำอันที่เรียกกันว่า routine work กล่าวคือเป็นงานที่ทำไปตามระเบียบแบบแผน เช่น งานตำรวจ งานบรรณารักษ์ งานบัญชี งานพิมพ์ดีด เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น จากการสำรวจอาชีพของสตรีในจังหวัดพระนคร ซึ่งเป็นจังหวัดที่มีพลเมืองมากที่สุด และเป็นแหล่งรวมอาชีพหลายชนิด สตรีที่ทำงานอยู่ในจังหวัดพระนคร ตามสำมะโนประชากรแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2499 จำแนกอาชีพของสตรี ดังนี้ สตรีในจังหวัดพระนครอายุตั้งแต่ 11 ปีขึ้นไปทำงานที่ให้ผลตอบแทนต่อเศรษฐกิจรวมทั้งสิ้น 211,458 คน ในจำนวนนี้ เป็นเต็มยีนพนักงาน ซึ่งได้แก่เต็มยีนบัญชี นักชอเลอ พนักงานธุรกิจ รวมทั้งสิ้น 10,504 คน จะเห็นได้ว่ามีเป็นจำนวนมาก ส่วนที่เป็นนักบริหารและผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารมีทั้งสิ้นประมาณ 1,026 คนเท่านั้น ซึ่งนับว่าสตรีมีอาชีพชนิดนี้เป็นส่วนน้อย ส่วนที่เหลือก็ประกอบอาชีพกสิกรรมและพาณิชยกรรม³⁵

ลักษณะข้อจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานของสตรี

มีคนเป็นจำนวนไม่น้อยที่เข้าใจว่า ข้าราชการนั้นต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในวิชารัฐศาสตร์ แต่ความจริงหาเป็นเช่นนั้นไม่³⁶ ข้าราชการส่วนมากเป็นผู้มีความรู้ในวิชาสาขาต่างๆ อาทิเช่น วิศวกรรมศาสตร์ นิติศาสตร์ เกษตรศาสตร์ ศึกษาศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ ฯลฯ และความ

³⁵ นิคม จันทวิฑูร, *op. cit.*, หน้า 4

³⁶ โกลน์ อารี. สโรการ์รัต, "ขอบเขตและความมุ่งหมายของวิทยาศาสตร์", *สังคมศาสตร์กับประเทศไทย* (กรุงเทพฯ: ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์, 2499), หน้า 133

เชี่ยวชาญในวิชาสาขาเหล่านั้น ก็มีสตรีรวมอยู่ด้วยเป็นจำนวนไม่น้อย ปัญหาจึงมีอยู่ว่า ข้าราชการที่เป็นสตรีจะทำงานได้มีประสิทธิภาพสูงเท่าชายหรือไม่ เพราะลักษณะแห่งเพศอาจจะมีส่วนจำกัดบางประการ ในลักษณะที่เป็นเครื่องบั่นทอนประสิทธิภาพในการทำงานของสตรีให้ลดน้อยลง แต่ก่อนอื่นขอให้ท่านผู้อ่านได้โปรดเข้าใจเสียก่อนว่า ประสิทธิภาพในการทำงานของสตรีในที่นี้จะกล่าวถึง งานราชการที่สตรีทำโดยผู้ชายก็ทำได้ คือมีใช้งานเฉพาะของสตรี หรือของผู้ชาย แต่ทั้งสตรีและผู้ชายก็ทำได้ เช่น ตำแหน่งเหมือนกัน ลักษณะงานเหมือนกัน ส่วนงานอันเป็นหน้าที่เฉพาะตามธรรมชาติ หรือวัฒนธรรมจะไม่กล่าวถึง เช่น งานเลี้ยงเด็ก งานครัว และลักษณะของงานเหล่านั้นก็ไม่เกี่ยวกับราชการมากนัก จำนวนข้าราชการปัจจุบันนี้เรามีอยู่ประมาณ ๒ แสนคน ประมาณว่าเป็นข้าราชการสตรีเดียว ๖ หมื่นคน ข้อจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานของสตรีกล่าวโดยสรุป มีดังต่อไปนี้

ก. ข้อจำกัดอันเป็นลักษณะทั่วไป การบริหารงานในองค์การใดๆ ก็ตาม ย่อมหวังผลงานสูงสุดด้วยกันทั้งนั้น แต่การที่จะให้ได้ผลงานสูงสุดนั้น มิใช่จะใช้คนอย่างเครื่องจักร หรือวางระเบียบข้อบังคับไว้ แล้วคอยจับผิด เพื่อข่มขู่คนทำงานให้มีความกลัว จะได้ทำงานโดยไม่มี การหลีกเลี่ยง อันนี้เป็นการบริหารงานสมัยเก่า แต่การบริหารงานปัจจุบันนี้ เรามุ่งในทางสร้างสถานการณ์ให้คนรักงาน ให้คนอยากทำงาน จะเป็นโดยบรรจุบุคคลให้ถูกกับความถนัด หรือจัดสภาพการทำงานให้ถูกต้องตาม แม้เมื่อมีการบรรจุแต่งตั้งคนให้ทำงานในครั้งแรก ก็มุ่งหวังไปในทางใช้คนให้เหมาะกับงาน เหมาะกับความสามารถ เหมาะแก่ความรู้ แต่อย่างไรก็ตาม การบรรจุแต่งตั้งในครั้งแรกนั้น อาจจะไม่เหมาะสมเสมอไปหรือตลอดไป และแม้ว่าจะเป็นการเหมาะสมแต่แรก ต่อมาอาจมีการเปลี่ยนแปลงในหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่ง หรือผู้ปฏิบัติงานได้รับความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ก็จำเป็นต้องปรับปรุงให้ไปดำรงตำแหน่งที่เหมาะสมกับความรู้อาชีพและความสามารถของผู้นั้น จึงต้องมีการโยกย้าย หรือการเลื่อนตำแหน่ง สำหรับเหตุผลในการโยกย้ายนั้น อาจแยกพิจารณาได้ ๒ ประการคือ³⁷

1. เหตุผลทางราชการ สำหรับเหตุผลทางราชการนั้น อ้างความจำเป็นของทางราชการ เช่นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเพื่อให้เหมาะสมกับคุณวุฒิ ความรู้ความสามารถหรือเพื่อความ

³⁷ สุกิจ จุลกะนันท์ บรรยายในคราวประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับ การบริหารงานบุคคล เมื่อ 20 ก.ค.- 3 ก.ค. 2504 ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เหมาะสมกับเหตุการณ์ หรือสภาพท้องถิ่น ในกรณีโยกย้ายเช่นนี้ ข้าราชการที่เป็นชาย ก็ไม่มีปัญหาหัวใจอะไร แต่สำหรับข้าราชการที่เป็นสตรียอมทำได้ลำบากมาก ยิ่งถ้าเป็นสตรีโสด และต่าง การโยกย้ายไปอยู่ต่างท้องที่และไปด้วยตัวคนเดียวยอมลำบากมีใช้น้อย บางทีจะไม่ยอมไปเอาเสียด้วยซ้ำ อุปสรรคอันนี้ทำให้ทางราชการได้รับผลเสียอยู่บ้างเหมือนกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ข้าราชการสตรีนั้นมีข้อจำกัดในการโยกย้าย และข้อจำกัดนี้เองอาจนำไปสู่การเสียหายแก่ดวงราชการ และถือว่าการขาดความคล่องตัวในการโยกย้ายเป็นการจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างหนึ่ง

2. เหตุผลส่วนตัว การโยกย้ายโดยเหตุผลส่วนตัวนั้นก็อาจจะมีได้เช่น ย้ายติดตามสามี ย้ายเพื่อกลับภูมิตำเนาเดิม สำหรับข้าราชการสตรีอาจจะมิอุปสรรคอยู่บ้าง ในกรณีที่ตำแหน่งหน้าที่ทำอยู่ กับงานที่จะย้ายไปทำใหม่ไม่เหมือนกันหรือไม่ มี เช่น สามีเป็นนายอำเภอ ๑ แห่งในจังหวัดพระนคร ภรรยาเป็นนักศึกษาคำศัพท์ตรี ตั้งกวดกรณวิทยาคำศัพท์การแพทย์ ถ้าภรรยาจำต้องย้ายติดตามสามีไปต่างจังหวัด มีปัญหาว่า ภรรยาจะย้ายไปดำรงตำแหน่งใดจึงจะเหมาะสม โดยที่ลักษณะงานเหมือนกันและคล้ายกัน และไม่ทำให้กรมเจ้าสังกัดขาดคนที่มีความรู้ไป จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องยุ่งยากเกี่ยวกับการย้ายข้าราชการสตรีเสมอ ไม่ว่าจะย้ายไปโดยเหตุผลใด แต่สำหรับข้าราชการที่เป็นชายนั้นปัญหาการโยกย้ายไม่มีแต่อย่างใด ถ้ายังเป็นชาย โดดยิ่งสะดวกทีเดียวอีก

สำหรับการเลื่อนตำแหน่งนี้ ข้าราชการสตรีมีโอกาสดำเนินการพิจารณาน้อย เพราะว่าการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการหมายถึงการเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบให้สูงขึ้นด้วย และนอกจากจะเป็นเรื่องของการแสวงหาผู้ทรงคุณวุฒิและความเหมาะสมกับตำแหน่งแล้ว ยังเป็นเรื่องที่มีผลกระทบกระเทือนขวัญของข้าราชการเป็นอย่างมาก³⁸ เหตุที่สตรีได้รับการพิจารณาน้อยก็เพราะว่า สตรีนอกจากจะมีภาระทางบ้านเต็มมืออยู่แล้ว เมื่อมาทุ่มเททำราชการเข้าอีก ผลงานทางบ้านก็จะลดลง อันจะยังผลให้การปฏิบัติราชการถดถอยลงด้วยเพราะความกังวลในตำแหน่งและภาระทางบ้าน

³⁸ ประภา อธิพันธ์, "ข้อคิดเห็นบางประการในการเลื่อนตำแหน่งฐานะของข้าราชการพลเรือนไทย", *เทศาภิบาล*, เล่มที่ 58, ตอนที่ 6, มิถุนายน 2506, หน้า 565

ในการบริหารงานนั้น ยอมรับกันว่า การเลื่อนตำแหน่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญหรือเป็นยาเสน่ห์ที่ดึงดูดบุคคลให้เข้ามาทำงาน³⁹ ทุกคนที่เข้ามาทำงานก็ต้องการความเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ แต่ถ้าประดับกับความต่ำเฮียง ซึ่งจะเป็นด้วยเหตุอันใดก็ตาม ถ้าคนมิได้รับการพิจารณาเลื่อนตำแหน่ง หรือได้รับความไม่เป็นธรรมในการพิจารณา ก็จะมีรู้สึกท้อแท้และหมดหวัง เมื่อเป็นเช่นนั้น การทำงานก็จะเป็นไปในรูปทำไปวันหนึ่ง ๆ และลักษณะของการทำงานเช่นว่านี้ นักจิตวิทยาถือว่า เป็นลักษณะของผู้ที่มีสติปัญญาต่ำ และนานเข้าพฤติกรรมอันนี้จะเปลี่ยนรูปเป็นนิสัย จนกลายเป็นคนโง่เง่าเสียจริงๆ⁴⁰

นอกจากนี้ยังมีความต่ำเฮียงของสังคม ซึ่งฝังตัวอยู่ในจิตใจของผู้ชายมาแต่โบราณกาลที่ว่าเพศหญิงไม่มีความสามารถเท่าชาย ทำให้สตรีถูกข่มขู่ตลอดเวลา และสำหรับตัวสตรีเองก็มีธรรมชาติที่จะเป็นเช่นนั้นเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว⁴¹ ในหลายสังคมสตรีจึงเดินตามหลังผู้ชาย⁴² การเข้ารับราชการที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งสูง ๆ เช่น อธิบดี ปลัดกระทรวง หรือรัฐมนตรี จึงมีโอกาทำได้ยากมาก เมื่อภาวะทางสังคมเป็นเช่นนั้น ทำให้สตรีหวาดหวั่นต่อความทะเลาะทแยงที่จะไต่ฝืนในตำแหน่งนั้น ลักษณะการทำงานของเธอจึงมีแต่ทรงตัวเพื่อมิให้ล้มเท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ในแง่ของรัฐประศาสนศาสตร์ก็จะทำให้งานด้อยประสิทธิภาพ เพราะภาวะขาดความหวังทางใจ แต่สำหรับงานที่มีความรับผิดชอบน้อยสตรีก็สามารถรักษาไว้ได้ ส่วนข้าราชการที่เป็นชายนั้น โอกาสแห่งความก้าวหน้ามีอยู่พร้อม และมีความโน้มเอียงที่จะแย่งตำแหน่งของสตรีเสียด้วยซ้ำไป จากความจริงที่ปรากฏเช่นนี้ก่อให้เกิดภาวะครอบงำแก่ความถนัดของสตรีที่ทำให้ขาดความหวังในการดำรงตำแหน่งสูง ภาวะครอบงำเช่นนี้เป็นปัจจัยอันสำคัญที่จะเหนี่ยวรั้งหรือถ่วงความทะเลาะทแยงของสตรี เมื่อสตรีมีความรู้สึกอยู่ในจุดนี้ของหัวใจเช่นนั้น การทำงานย่อมขาดความไฝ่สูงในตำแหน่งเท่าที่ควร และถ้าเป็นเช่นนั้นก็นับว่าเป็นข้อจำกัดประสิทธิภาพในการทำงานอย่างหนึ่งเหมือนกัน

³⁹ Dr. Kasem Suwanagul, *The Nature and Concept of Modern Public Personnel Administration* (Bangkok: The Social Science Association of Thailand Press, 1962), p. 26

⁴⁰ G.D. Stoddard & B.L. Wellman, *Child Psychology* (New York: The Macmillan Company, 1934), p. 171

⁴¹ มาโนชญ์ ชุมสาย, *เพศสัมพันธ์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2503), หน้า 389

⁴² หลวงวิเชียรแพทยาคม, *จิตวิทยา*, คำบรรยายคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2504, หน้า 323

ข. ข้อจำกัดอันเป็นลักษณะเฉพาะ ลักษณะของงานราชการนั้นคือหลักว่า ต้องดำเนินไปไม่หยุดยั้ง เพราะลักษณะของงานเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ที่ควรต้องดำเนินไปไม่หยุดยั้งนั้นมิได้หมายความว่า ข้าราชการต้องทำงานโดยไม่มีวันหยุดเลย ทางราชการให้ข้าราชการมีวันหยุดเมื่อเจ็บป่วย หรือมีธุรกิจจำเป็นก็ได้⁴³ แต่สำหรับข้าราชการสตรีนั้น นอกจากจะมีวันลาเท่าข้าราชการชายตามปกติแล้ว ยังมีวันลาพิเศษอีกคือ ลาคลอดบุตรได้ถึง 60 วัน และถ้าเป็นสตรีที่มบุตรมากสักหน่อยก็ลาได้ทุกคราวที่คลอด จะเห็นได้ว่าเวลาวันทำงานของข้าราชการสตรีน้อยกว่าชายทุกคราวที่เธอคลอดบุตร ซึ่งผลงานที่จะได้ก็ย่อมน้อยกว่าเป็นธรรมดา เมื่อเป็นเช่นนั้น ก็อาจมีสตรีโต้แย้งว่า ข้าราชการชายก็มีสิทธิลาป่วยได้ถึง 120 วันเหมือนกัน อันนี้เป็นความจริง แต่ทางราชการอาจจะระงับการขอลาได้ ถ้าทางราชการมีความจำเป็นในคดีบุคคลผู้หนึ่ง และการลาอุปสมบทนั้นก็ลาได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น แต่เรื่องการคลอดบุตรลาได้ทุกคราวที่คลอด ทางราชการจะใช้อำนาจยับยั้งหาได้ไม่ แม้จะมีความต้องการตัวบุคคลนั้นเสียจริงๆ อย่างไรก็ตาม สำหรับสตรีที่เป็นโสด หรือสตรีที่แต่งงานจะครองโสด หรือสตรีที่เป็นหมั้นหรือคู่สมรสเป็นหมั้น การลาคลอดก็ตกไป สตรีที่ตั้งใจจะครองโสดหรือชีวิต ก็อาจจะมีบ้างแต่เธอก็มีอายุที่จะมีปมด้อยในจิตใจเมื่ออายุแห่งวัยสมรสได้ผ่านพ้นไปแล้ว เพราะอาจจะถูกตั้งเตียนว่าเป็นสาวที่มทีก แต่สำหรับผู้ชายนั้นจะอยู่แก่เฒ่าโดยไม่แต่งงานตั้งคมก็หาได้ตั้งขอครหาแต่อย่างใดไม่ ถ้าจะถูกประณามบ้างก็เป็นไปในทำนองเห็นแก่ตัวไม่บำเพ็ญหน้าที่ของตนให้เป็นประโยชน์แก่สังคมเท่านั้น⁴⁴ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าเรื่องวันหยุดข้าราชการสตรีมีมากกว่าข้าราชการที่เป็นชาย การมีวันหยุดมากมายเช่นนี้ย่อมทำให้ประสิทธิภาพในการทำงานน้อยลง นับว่าเป็นข้อจำกัดประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการสตรีได้อย่างหนึ่ง

ค. ข้อจำกัดในลักษณะอื่น ๆ กล่าวในลักษณะทั่วไปถึงความแตกต่างระหว่างเพศนั้น เป็นถึงกระทำได้ง่าย แต่เป็นการยากที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า ประสิทธิภาพในการทำงานแตกต่าง

⁴³ ดู พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนระหว่างลาของข้าราชการพลเรือนและตุลาการ พ.ศ. 2478, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 52, 29 มีนาคม 2478, หน้า 2147

⁴⁴ เกษม อุทยานิน, สังคมวิทยา (พิมพ์ครั้งที่ 3; กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2506), หน้า 162

อย่างไร ในการทำงานที่มีลักษณะเหมือนกันและปริมาณเท่ากัน ความหมายในเรื่องหัวหน้างานตามความหมายดั้งเดิมแสดงออกให้เห็นการเป็นเจ้านายผู้บังคับ ซึ่งเป็นลักษณะงานของเพศชาย แต่ในขณะเดียวกัน หัวหน้างานในฐานะที่เป็นผู้ใช้สิทธิพลจูงใจก็มักคิดว่า เป็นเรื่องของเพศหญิง การผสมผสานเข้าด้วยกันของลักษณะเหล่านี้ ย่อมเป็นดังจำเป็นสำหรับหัวหน้างานไม่ว่าชายหรือหญิง⁴⁵

ในองการบริหาร ไม่จำกัดว่าเป็นราชการหรือธุรกิจ จะต้องมียุคคลซึ่งในองราชการ เรียกว่า ผู้บังคับบัญชาทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ผู้บังคับบัญชามีผลต่อนักลงไป ตั้งแต่ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาล ไปจนถึงหัวหน้ากอง หัวหน้าแผนก ผู้บังคับบัญชาในระดับเหล่านี้ต่างก็มีอำนาจในการบริหารราชการ ในขอบเขตต่างกัน⁴⁶ และการจะใช้อำนาจได้ผลดีเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถในการปกครองบังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งนั้นว่าจะใช้อำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่งได้เพียงใด

ก่อนที่ปรัชญาจะยอมรับประชาธิปไตย จะได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเช่นปัจจุบันนี้ ถือกันว่าอำนาจซึ่งบันดาลให้มีการกระทำเกิดขึ้นนั้น คือการใช้พลังอำนาจในการบังคับบัญชา หรือการใช้กำลังบังคับ การใช้อำนาจเช่นว่านี้เห็นได้ชัดคือ สถาบันทหาร และสถาบันทางการปกครอง เป็นความจริงที่เห็นได้ชัดว่า อำนาจย่อมก่อให้เกิดอิทธิพล ฉะนั้นความเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา ก็คือผู้และผู้ใช้อำนาจในแง่ของความสามารถที่จะเป็นใหญ่เหนือบุคคลอื่น ความคิดเช่นนั้นแม้ปัจจุบันก็มีได้เสื่อมคลายลงเท่าใดนัก ส่วนใหญ่ยังได้รับอิทธิพลสืบต่อจากภาวะการณ์ในสังคมสมัยก่อน ๆ อยู่ อำนาจบังคับบัญชาจึงมีลักษณะเป็นเรื่องของการบงการ (command) อยู่มาก⁴⁷

ตามประวัติศาสตร์ ผู้ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลต่อบุคคล และการติดต่อภายในกลุ่มครอบครัวและเพื่อนบ้านเท่านั้น การที่ผู้มีความมุ่งหมายจะเป็นผู้นำหรือผู้บังคับบัญชา ก็คือการแสวงหาหลักประกัน เด็ดเดี่ยวภาพ และความ

45 Orway Tead, *The Art of Leadership* (New York: McGraw-Hill Book Company, Inc., 1936), p. 237.

46 ชุบ กาญจนประกร, "การเป็นหัวหน้างาน", *วารสารรัฐประศาสนศาสตร์*, ปีที่ 2, ฉบับที่ 3, ตุลาคม 2504, หน้า 221

47 Tead, *op. cit.*, p. 267.

มั่นคงแห่งครอบครัว และเสถียรภาพเช่นว่านั้น โดยปกติย่อมได้มาในเมื่อสตรีนั้นมีโอกาส ได้สมรสกับผู้ชายที่มีความสามารถ กล่าวคือ ต้องพึงสามีในทางเศรษฐกิจและอิทธิพลสามีใน ทางสังคม ส่วนโอกาสที่จะแสดงบทบาทการเป็นหัวหน้าคนในหมู่วงศ์ญาตินั้น ย่อมมีอยู่บ้างแต่ ก็เป็นไปในวงแคบ อิทธิพลที่ปวงเหล่านั้นยังฝังฝังอยู่ในความนึกคิดของสตรี แม้ในโลกปัจจุบัน ฐานะของสตรีในทางสังคมและครอบครัวได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมากโดยการให้ความเสมอ ภาคและเสรีภาพแก่สตรีกว้างขวางยิ่งขึ้น จึงมีผลทำให้สตรีบังเกิดความสนใจในหน้าที่อันมีขอบ เขตกว้างขวางมากกว่าในเรือน แต่ความจริงก็มีอยู่ว่า สตรีต้องปฏิบัติหน้าที่สำหรับเพศ ของเธอ ในการให้กำเนิดบุตรและเลี้ยงดูบุตรอย่างน้อยก็หลายปี การที่สตรีจะเป็นผู้นำหรือผู้บง คับบัญชาชั้นสูง จึงตกอยู่ในฐานะลำบากอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๒ ประการ คือ⁴⁸

(1) ต้องแข่งขันกับผู้ชายในการให้ได้อาหารหรือในการดำรงตำแหน่ง เธออาจเกิดความ คิดความเชื่อใจได้ว่า เธอจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่เป็นเพศหญิงของเธอเสีย ทำไมรู้ไม่ชกกับสตรี เพศของเธอ และทำตัวให้เหนือเพศ เธออาจคิดเลยไปถึงว่า เธอจะประสบความสำเร็จเมื่อเธอ ทำให้ใครต่อใครกล่าวถึงเธอว่า "หล่อนเป็นเสมือนผู้ชายออกต่างคน" และถ้าเธอประพฤติ ตัวเช่นนั้นจริงๆ ใครต่อใครก็จะเบือนหน้าหนีอีกเช่นกัน

(2) เธออาจจะเป็นที่ผู้หญิงและผู้นำ เป็นคนรัก เป็นมารดา และเป็นคนทำงาน แต่ ภายใต้อาณัติสังคมและเศรษฐกิจปัจจุบันนี้ เธอจะทำอะไรไม่ได้ดีสักอย่าง

ดังเหล่านั้นเป็นอุปสรรคของสตรี ที่จะกีดกันมิให้เธอทำงานได้ผลสูงสุด ถ้าเหตุสุดท้ย คือความเหนื่อยอ่อน การใช้กำลังมากกว่าที่มีอยู่ ความกังวลใจในงานที่เธอรับผิดชอบ อุปสรรค ในการตรวจตรางาน อาจทำให้สตรีคิดมาก จนกลายเป็นคนเจ้าอารมณ์ไป เพราะการเป็นหัว หน้านางานเป็นงานหนัก จะต้องอาศัยการเสียสละ มีความอดทน ถ้าจิตใจไม่เข้มแข็งพอ การทำ งานย่อมหวังผลได้น้อยเต็มที นอกจากนี้ สตรีมักจะถูกวิจารณ์ว่า เธอทำอะไรก็มีเรื่องส่วนตัว เข้าใจปนจนเกินไป ไม่ค่อยไว้วางใจผู้ร่วมงานอย่างเพียงพอ เธอเป็นคนขี้นจนเกินไป และ เธอใจยาก ฯลฯ ดังเล็กๆ น้อยๆ เหล่านี้ อาจทำให้ผู้อยู่ได้บังคับบัญชากระด้างกระเดื่อง ซึ่ง จะมีผลทำให้การปกครองบังคับบัญชาระดับระดัย และนำมาผลเสียหายมาสู่องค์กร ในที่สุด

⁴⁸ Ibid., pp. 243-44.

สรุป

การศึกษาวิจัยเรื่องข้าราชการสตรีในองค์การบริหารราชการ ดังที่ได้กระทำมานี้มีความมุ่งหมายที่จะชี้แนวหรือวิถีในการทำงาน เพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยเน้นถึงตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ในที่นี้คือเน้นถึงข้าราชการที่เป็นสตรี เพราะปัจจุบันนี้ เราพบเห็นว่าสตรีได้เข้ามามีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินไม่น้อยหน้ากว่าผู้ชาย และเป็นที่ยอมรับได้ว่า จำนวนสตรีจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ปัญหาที่ต้องนำมาพิจารณาในองค์การบริหารงานก็คือ ข้าราชการสตรีที่กำลังมีปริมาณสูงขึ้นทุกปีนั้น ปฏิบัติราชการได้มีประสิทธิภาพเท่าเทียมกับข้าราชการที่เป็นชายหรือไม่ และหวังความก้าวหน้าในราชการเพียงใด แต่ปัญหาที่ต้องวิเคราะห์อย่างลึกซึ้ง มิได้อยู่ที่ว่าใครปฏิบัติราชการดีกว่ากันเพียงใด ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่างานชนิดใดใครทำมีประสิทธิภาพสูงสุด คือ เสียค่าใช้จ่ายทั้งกำลังคนและกำลังวัสดุน้อยที่สุด แต่ได้รับความพึงพอใจมากที่สุดจากผลงานนั้น โดยคำนึงถึงคุณค่าทางสังคมและเศรษฐกิจ⁴⁹ เพราะเท่าที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้ สตรีได้ออกจากบ้านไปทำงานนอกบ้านกันมาก ไม่ว่าจะในงานราชการ หรือธุรกิจ การไปทำงานนอกบ้านบางคนไปทำงานเพราะครั้นที่จะอยู่บ้านเฉยๆ มิได้มุ่งไปแสวงหาอาชีพเป็นตำแหน่งโดยตรงอย่างผู้ชาย หรืออาจจะเป็นเพราะความรู้ดีโดยตรงของบิดามารดา และตัวหญิงเองก็ได้ว่า การออกไปทำงานนอกบ้านนั้นจะมีโอกาสพบเพื่อนต่างเพศและเพศเดียวกัน ภายหลังจะเป็นต่อกับกลายเป็นคู่รักและแต่งงานกัน เพราะสมัยนี้ ผู้หญิงที่หมกตัวอยู่แต่ในบ้าน ย่อมมีความหวังจะได้แต่งงานช้า และถ้าอายุแห่งวัยสาวได้ล่วงเลยไปมากแล้ว โอกาสจะได้แต่งงานย่อมเลือนลางไปอย่างน่าเสียดายยิ่ง ความลำบากเช่นนี้อาจมีอิทธิพลให้สตรีขวนขวายในอาชีพนอกบ้านได้ อย่างไรก็ตาม ก็มีสตรีอยู่เป็นจำนวนมากตั้งใจทำงานเพื่อเศรษฐกิจครอบครัวอย่างแท้จริง และก็มีสตรีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อยเช่นกันที่ไปทำงานและเป็นแต่เพียงเครื่องประดับตำแหน่งงานเท่านั้น⁵⁰

⁴⁹ สักดิ์ ผาสุกนิรันดร์, "ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ", วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 1, ฉบับที่ 1, กรกฎาคม 2503, หน้า 79-120

⁵⁰ ดวงใจ สุวรรณมาส, "สตรีกับงานของเธอในปัจจุบัน", รัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2504 พระนคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมมหาดไทย, 2504), หน้า 174-75

เมื่อขอเท็จจริงมีอยู่ดังนี้ ในการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงานจึงจำต้องคำนึงถึง
 เพศของบุคคลที่จะเข้ามาทำงานด้วย เพราะเราถือว่า บุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญที่สุด
 ขององค์การ ดังที่มีผู้กล่าวว่า "มีปัจจัยหลายประการที่จะก่อให้เกิดการบริหารงานที่ดี เช่น
 ลักษณะของหัวหน้างาน การจัดองค์การ ขวัญของผู้ทำงาน วิธีและระเบียบปฏิบัติงาน แต่สิ่งที่
 สำคัญกว่านั้นคือ ตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงาน"⁵¹ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่ออกไปทำงานนอกบ้านเพื่อมุ่ง
 หวังความสำเร็จก้าวหน้าอย่างจริงจังก็มี บางคนก็มีตำแหน่งในองราชการสูง และจำนวนผู้ที่
 ได้รับความสำเร็จก็มีอยู่มากขึ้นตามลำดับการศึกษาที่ผู้ศึกษาดังกล่าวได้ศึกษา

ฉะนั้น ผู้ที่มีความสามารถและตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความหวัง เพื่อความสำเร็จ
 ของตนเองและประเทศชาติ ก็ควรจะเลือกทำราชการแต่เฉพาะที่ เหมาะแก่ินทรีย์ ความถนัด และ
 ความชำนาญ ซึ่งธรรมชาติได้สร้างสรรให้มา แต่ถ้าทำงานในลักษณะที่เปรียบเทียบได้ว่า มี
 งานเช่นเดียวกันทำเวลาเท่ากัน แต่หย่อนประสิทธิภาพกว่าผู้ชายแล้ว ควรหลีกเลี่ยงให้ผู้ชายทำที่
 กกว่า เนื่องจากอุปสรรคจากหนามของสตรีนั้นมีมากกว่าผู้ชาย และตำแหน่งราชการบางตำแหน่ง
 เขาต้องจนได้เฉพาะผู้ชายเท่านั้น

Orway Tead กล่าวว่า ความแตกต่างระหว่างประสิทธิภาพของผู้ชายและผู้หญิงมี
 อยู่แต่เพียงในขั้นของค่า (degree) เท่านั้น มิได้แตกต่างกันในชนิดของประสิทธิภาพ⁵² ฉะนั้น งาน
 ใดที่เหมาะสมแก่สตรี ก็จะทำให้ผู้ชายทำก็ย่อมได้ผลไม่เต็มที่ และงานใดที่เหมาะสมแก่เพศชาย สตรี
 ทำก็ไม่ได้ผลดีเช่นกัน แต่ถ้างานใดโดยที่ลักษณะงานสตรีก็ทำได้ผู้ชายก็ทำได้เท่ากัน ตัวอย่าง
 องค์ประกอบแห่งสังคม คุณลักษณะ ความรู้สึกนึกคิดของสังคม เช่น ตำแหน่งผู้ว่าราชการ
 จังหวัด หรือตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ จะให้สตรีดำรงตำแหน่งย่อมขัดกับความรู้สึกนึกคิดของ
 สังคมอย่างไม่ต้องสงสัย อย่างไรก็ตาม ข้อยุติในบทความนี้ ขอเสนอว่าประสิทธิภาพในการทำงาน
 ระหว่างหญิงกับชาย เปรียบเสมือนนำเอาระบบอุปถัมภ์และระบบคุณคุณิมาใช้ในการสรรหา
 และคัดเลือกคนเข้าทำงานในลักษณะการเมือง หรืองานประจำแล้วแต่กรณี ซึ่งในที่สุดก็จะ
 ต้องทำงานร่วมกัน งานตำแหน่งต่างๆ ต่างก็มีขอบพร้อมซึ่งกันและกัน จึงจำเป็นต้องใช้สตรี

⁵¹ Leonard D. White, *Introduction to the Study of Public Administration* (New York: McMillan, 1954), p. 306.

⁵² Tead, *op. cit.*, p. 238.

และผู้ชายร่วมกัน มีใช้ว่าโรงพยาบาลหญิงจะมีได้มีแพทย์ชายเดี่ยว หรือทหาร ตำรวจ จะมีให้มีทหารหญิงหรือตำรวจหญิงเดี่ยว ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า จะต้องระวังมิให้มีการนำเอาผู้หญิงหรือผู้ชายไปดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดโดยเฉพาะ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวของผู้บังคับบัญชาโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมและความสามารถ เพราะเป็นความจริงว่า ความสามารถของสตรีทั้งในด้านกำลังความคิดและร่างกายตามธรรมชาติ ค่อนข้างผู้ชาย แต่จะมีประโยชน์อันใดหากผู้ชายพยายามกีดกันความสามารถในงานที่เขอดนัต สตรีที่มีความสามารถและตั้งใจปฏิบัติราชการด้วยความจริงใจ ประเทศชาติก็ย่อมจะได้รับประโยชน์จากแรงงานของสตรีไม่แพ้ชายเหมือนกัน

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างหญิงกับชาย ขออย่าได้มองดูในเรื่องเพศแต่อย่างเดียว ขอให้พิจารณาองค์ประกอบทางสังคมอื่น ๆ ด้วย แล้วจะทำให้เรามองเห็นความสำคัญของสตรีชั้น หนึ่ง ในทางวิชาการ ไม่นิยมกล่าวเฉพาะเจาะจงลงไปว่า ของอย่างหนึ่งดีกว่าอีกอย่างหนึ่งหรือหญิงดีกว่าชายหรือชายดีกว่าหญิง แต่ถ้าพูดในเรื่องใด ก็มักจะพูดไปในทำนองอรรถาธิบายและวิเคราะห์ มากกว่าจะถือการตีคุณค่าหรือเปรียบเทียบคุณค่า (value) เป็นเรื่องสำคัญ บทความนึกเช่นกันมิได้มุ่งตีคุณค่าของข้าราชการสตรี แต่ได้พยายามอธิบายสาเหตุแท้ของเธอ ในการประกอบอาชีพราชการเพื่อรับใช้ประเทศชาติเท่านั้น

น โส สหุเพสุ ฐาเนสุ ปุริโส โหติ ปณฺธิโต

อิตฺถิปี ปณฺธิตา โหติ ตตฺถ ตตฺถ วิจกขณ

“ใช้ว่าบุรุษจะเป็นบัณฑิตในที่ทั้งปวงก็หาไม่ แม้สตรีผู้มีวิจารณ์ญาณพิจารณาเหตุผลในสิ่งนั้น ก็ได้ชื่อว่าบัณฑิต”

พระธรรมปทกฺกา ภาค 4