



### สารบัญ

	หน้า
ผู้เขียนในฉบับนี้	vi
บรรณาธิการแถลง	viii
<u>ภาคภาษาไทย</u>	
องค์การอุปถัมภ์	ชบุ กาญจนประภกร 514
องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	เสงี่ยม มานั่นไว 551
ย่อเรื่อง ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับไทยและฮาไว	602
ย่อเรื่อง บทบาทของผู้นำราชการจังหวัด : ข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในประเทศไทย	607
<u>ภาคภาษาอังกฤษ</u>	
ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับไทยและฮาไว	แอนดรู คับบลิว. ลินด์ 611
บทบาทของผู้นำราชการจังหวัด : ข้อสังเกตเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในประเทศไทย	วิลเลียม ซอมเมอร์ส 628

	หน้า
ย่อเรื่อง องค์การอรุณีย์	632
ย่อเรื่อง องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น	637
<b>ภาคปกิณกะ</b>	
<b>ศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์</b>	
อำนาจหน้าที่	ชบุ กาญจนประกร 641
อภิปราย	648
<b>แนะนำและวิจารณ์หนังสือ</b>	
วิลเลียม บี. วูล์ฟ, เรอช แมเนจเม้นท์ ออฟ เพอร์ซันเนล นวนิตย์ อินทรามะ	659
<b>สารวิทยานิพนธ์</b>	
ณรงค์ จุลชาติ	การจัดซื้อพัสดุของทางราชการ : บทศึกษาเฉพาะกรณี
	การปรับปรุงการบริหารการจัดซื้อพัสดุของกรมทางหลวง* 673
ตรี แสงธงทอง	การบริหารงานของกองควบคุมอาหารและยาสำนักงานปลัด
	กระทรวง กระทรวงสาธารณสุข* 675
พ.ท. อุดม เพ็ชรศิริ	สุขภาพอนามัยของประชาชน : การศึกษาพฤติกรรมเกี่ยวกับอาหาร
	อนามัย และความเชื่อทางการอนามัยของประชาชน จังหวัดฉะเชิงเทรา* 677
<b>ปริทรรศน์</b>	679
<b>บทบรรณาธิการ</b>	
ผู้ว่าราชการจังหวัดกับสำนักงานจังหวัด	ชบุ กาญจนประกร 691
<b>ภาคผนวก</b>	
ผนวก I ตรรชน <sup>๔๕</sup> ชื่อผู้แต่ง	704
ผนวก II ตรรชน <sup>๕๖</sup> ประเภทวิชา	706
ผนวก III ตรรชน <sup>๕๗</sup> ชื่อผู้แต่ง*	711
ผนวก IV ตรรชน <sup>๕๘</sup> ประเภทวิชา*	713

\* เป็นภาษาอังกฤษ

# THAI QUARTERLY JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

Vol. IV. No. 4 April 1964

## CONTENTS

	Page
Authors in this issue	<i>vi</i>
Editor's Note	<i>viii</i>
 <b><u>THAI SECTIONS</u></b>  	
Informal Organizations	<i>Choop Karnjanaprakorn</i> 514
The Cold Storage Organization	<i>Sa-ngiam Mamuenvai</i> 551
Summary: Reflections on Thailand and Hawaii	602
Summary: The Role of the Governor: Some Preliminary Observation on Provincial and Local Government in Thailand	607
 <b><u>ENGLISH SECTION</u></b>  	
Reflections on Thailand and Hawaii	<i>Andrew W. Lind</i> 611
The Role of the Governor: Some Preliminary Observation on Provincial and Local Government in Thailand	<i>William Sommers</i> 628
Summary: Informal Organizations	632
Summary: The Cold Storage Organization	637

## MISCELLANEOUS SECTION

### **Public Administration Glossary**

Authority *Choo-p Karnjanaparakorn* 641

**Discussion** 648

### **Book Review**

William B. Wolf, *The Management  
of Personnel* *Navanit Intrama* 669

### **Thesis Abstracts:**

Narong Chulachart *Governmental Purchasing: A Case Study  
of the Purchasing Administration of the  
Department of Highways\** 673

Tri Sangthongtong *Administration of the Division of Food  
and Drugs Control, Office of the Under-  
Secretary, Ministry of Public Health\** 675

Lt. Col. Udom Petohsiri *The Health of the Provincial People: A  
Survey Study of Food, Health Behaviors  
and Beliefs of the People in  
Chachoengsao Province, Thailand\** 677

**Periscope** 679

### **Editorial**

The Governor and His Office *Choo-p Karnjanaparakorn* 691

## APPENDICES

Appendix I Author Index 704

Appendix II Subject Index 706

Appendix III Author Index\* 711

Appendix IV Subject Index\* 713

\* written in English

## ผู้เขียนในฉบับนี้

- ชูป กาญจนประกร : B.B., M.A. (Govt.), Ph.D. หัวหน้าฝ่ายการสอน คณะรัฐ-  
ประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เสงี่ยม มาทมนไวย : น.บ. ประจำแผนกวินัย กองกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง  
เกษตร นักศึกษาชั้นปริญญาโท คณะรัฐประศาสน-  
ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- แอนครุ คับปลิว.ลินค์ : B.A., M.A., Ph.D. ศาสตราจารย์อาวุโสทางสังคมวิทยา  
มหาวิทยาลัยฮาวาย
- วิลเลียม ซอมเมอร์ส : B.A., M.P.A. (Local Govt. & Municipal Adm.) อดีตผู้จัดการ  
เทศบาล(ฮิลลินอยส์, เพนซิลวาเนีย, นิวเจอร์ซีย์ 2496-2505)  
ที่ปรึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์จากองค์การบริหารวิเทศ-  
กิจประจำกระทรวงมหาดไทย

## AUTHORS IN THIS ISSUE

- *Choop Karnjanaprukorn*: LL.B., M.A. (Govt.), Ph.D.; Chief of Academic Division, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- *Sa-ngiam Mamuenwai*: LL.B.; Attached to Discipline Section, Central Division, Office of the Under Secretary, Ministry of Interior; Graduate Student, Institute of Public Administration, Thammasat University.
- *Andrew W. Lind*: B.A., M.A., Ph.D.; Senior Professor in Sociology, University of Hawaii.
- *William Sommers*: B.A., M.P.A. (Local Govt. and Municipal Adm.); Former City Manager (Ill., Pa., N.J., 1953—1962); Public Administration Advisor from USOM to the Ministry of Interior.

ข้อเสนอหรือบทความที่ปรากฏในวารสารนี้ เป็นความเห็นส่วนตัวของ  
ผู้เขียน คณะรัฐประศาสนศาสตร์ไม่จำเป็นต้องเห็นสอดคล้องด้วยเสมอไป

# บรรณาธิการแถลง

## EDITOR'S NOTE

วารสารฉบับนี้เป็นฉบับสุดท้ายของปีที่ 4 ซึ่งออกช้ากว่ากำหนดไปมาก เพราะความจำเป็นเกี่ยวกับการจัดทำรูปเล่มให้มีครรชนีเรื่อง และปัญหาเกี่ยวกับการจัดพิมพ์ของโรงพิมพ์เอกชนซึ่งยังแก้ไขไม่ตก ขณะที่ท่านสมาชิกกำลังอ่านวารสาร ฯ เล่มนี้อยู่นั้น วารสาร ฯ เล่มต่อไปก็อยู่ในระหว่างดำเนินการจัดพิมพ์แล้ว แต่บรรณาธิการรู้สึกขยาดที่จะให้คำมั่นว่าวารสาร ฯ เล่มต่อไปจะต้องออกให้ทันภายในกำหนดแน่

กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม ท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านคงจะตระหนักดีแล้วว่ากำหนดเวลาการออกเท่านี้ที่ยังเป็นปัญหาอยู่ แต่ถ้าพิจารณาในด้านปริมาณและคุณภาพของวารสาร ฯ แล้ว มิได้ด้อยตามไปด้วย ยิ่งกว่านั้น กองบรรณาธิการยังได้แนบจุลสาร รมปศ. ฉบับที่ 1 และฉบับที่ 2 มาให้ท่านสมาชิกอีก 2 ฉบับ พร้อมกับวารสาร ฯ ฉบับสุดท้ายของปีที่ 4 นี้

จุลสาร รมปศ. นี้ กองบรรณาธิการส่งมาให้เป็นอนุทินนันทนาการโดยมีความมุ่งหมายที่จะให้ท่านสมาชิกได้ทราบความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับงานวิจัย และข่าวสารด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ในการนี้กองบรรณาธิการจะได้ยึดถือเป็นนโยบายที่จะจัดส่งมาให้ท่านสมาชิกเป็นประจำพร้อมกับการส่งวารสารรัฐประศาสนศาสตร์

ในวารสาร ฯ เล่มนี้มีเรื่องยาวในภาคภาษาไทยอยู่ 2 เรื่อง คือ เรื่ององค์การอรุปนัย ซึ่งเขียนโดยบรรณาธิการเอง และเรื่ององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น โดย คุณเสงี่ยม มาหมื่นไวย เรื่องแรก คือเรื่ององค์การอรุปนัยนั้นหนักไปในทางวิชาการ มีความมุ่งหมายที่จะให้ท่านผู้อ่าน เฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการชั้นผู้บังคับบัญชาพึงตระหนักถึงความสำคัญขององค์การรูปนี้ซึ่งมิได้จัดตั้งขึ้นเป็นทางการ แต่ย่อมมีอยู่เสมอในทุกส่วนราชการ การพิจารณาศึกษาเพื่อทราบว่า องค์การอรุปนัยนั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร จึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรกที่จะได้หาทางแก้ไขปรับปรุงให้องค์การแบบนี้เป็นประโยชน์แก่การบริหารงานที่สุด และยังเป็น ประโยชน์แก่การ ป้องกันมิให้องค์การแบบนี้เป็นสิ่งบ่อนทำลายการทำงานได้

ด้วย อย่างไรก็ตามก็ตีไปตระลึงถึงความจริงที่ว่า องค์การอรุณัยนี้มีอยู่เสมอตั้งแต่ขนาดเล็ก ประกอบด้วยคน 2-3 คน จนถึงอาจจะเป็นองค์การขนาดใหญ่ขนาดหนักหุยกงานและก่อการปฏิวัติก็ได้ ฉะนั้นหากท่านสมาชิกจะได้ใช้ประสบการณ์ของท่านประกอบกับการอ่านเรื่อง องค์การอรุณัยนี้แล้ว จะช่วยให้เห็นความจริงได้อีกมาก

สำหรับเรื่ององค์การอุตสาหกรรมห้องเย็นของคุณเสงี่ยม มาหมื่นไว้นั้น บรรณาธิการมีประสบการณ์จากต่างประเทศว่า กิจกรรมด้านนี้มีส่วนช่วยการกินที่อยู่ดีของประชาชนได้อย่างสำคัญ ฉะนั้นจึงใคร่ขอชี้ชวนให้ท่านผู้อ่านได้ไปร้ออ่านพร้อมทั้งจินตนาการว่า ถ้าทุกอำเภอในเมืองไทยเรามีห้องเย็นที่จะช่วยเก็บรักษาของสดเสงง่ายให้คงทนอยู่ได้เป็นเวลานาน ๆ นั้น จะช่วยกระจายความมั่งคั่งสมบูรณ์ของประเทศไทยให้ตกถึงมือประชาชนได้ในลักษณะอย่างไร บรรณาธิการเล็งผลเลิศว่า ความสำเร็จในเรื่องนี้มีทางที่จะเป็นไปได้อย่างมาก เพราะระบบการคมนาคมและกระแสไฟฟ้าราคาถูกลงจากพลังน้ำจะเข้า มามีส่วนช่วยอย่างสำคัญ

ในภาภาษาอังกฤษซึ่งได้เสนอบทความของศาสตราจารย์ลินคอล์น แม้ในส่วนที่เกี่ยวกับเมืองไทยและคนไทย จะเป็นเรื่องที่รู้ ๆ กันอยู่แล้วก็ตาม แต่ก็ช่วยให้ท่านผู้อ่านได้ทราบทรรศนะของชาวต่างประเทศที่มองเมืองไทยและคนไทยในเชิงเปรียบเทียบกับชนชาติอื่น ๆ อีกชาติหนึ่งนั้นว่าเขามองเราอย่างไร บรรณาธิการเข้าใจว่าจะเป็นประโยชน์ทั้งการที่ได้ทราบเรื่องราวของตนเองและเรื่องราวของชาวฮาไวเป็นการเพิ่มเติมจากที่เรามีทุนอยู่แล้ว

เรื่องบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดของมิสเตอร์ชอมเมอร์ส ที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทยนั้น แม้ผู้เขียนจะได้เขียนขึ้นสั้น ๆ ในรูปรายงานสรุปจากการที่ได้สังเกตการณ์ในส่วนภูมิภาคชั่วระยะเวลาอันสั้น แต่ก็ได้เสนอแนะประเด็น สำคัญอันเกี่ยวกับปัญหาการบริหารราชการในส่วนภูมิภาคอยู่มาก

เมื่อท่านได้อ่านบทความของมิสเตอร์ชอมเมอร์สแล้ว บรรณาธิการขอแนะนำให้อ่านบทบรรณาธิการเรื่องฐานะตำแหน่งของผู้ว่าราชการจังหวัดกับสำนักงานจังหวัดซึ่งเขียนขึ้นโดยบรรณาธิการเองอีกเรื่องหนึ่งประกอบกัน ท่านผู้อ่านจะได้ทราบทรรศนะเป็น



เชิงเปรียบเทียบว่าฝรั่งก็ดี คนไทยก็ดี มองปัญหาเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร และอะไรที่ต่างก็เห็นร่วมกันว่าเป็นปัญหาสำคัญอยู่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในขณะนี้

ภาคศัพท์รัฐประศาสนศาสตร์ในเล่มนี้ แทนที่จะอธิบายศัพท์แต่เพียงคำเดียวก็ได้อธิบายคำที่เกี่ยวข้องกัน ๒ คำ คือ อำนาจหน้าที่และการมอบอำนาจหน้าที่รวมไว้ในเล่มเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อให้การอ่านมีลักษณะเป็นการติดต่อกันกับคำว่าองค์การหรือส่วนราชการในฉบับที่แล้ว และในเล่มต่อไปก็จะได้อธิบายศัพท์คำอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอยู่กับองค์การให้ทราบเป็นลำดับไปก่อนที่จะอธิบายศัพท์ในส่วนอื่น ๆ

ภาคอภิปรายในฉบับนี้ บรรณาธิการเองก็รู้สึกว่าจะหนักอยู่มาก แม้ผู้เขียนจะได้พยายามทำให้ง่ายเป็นอย่างที่สุดแล้ว ท่านผู้อ่านจะได้รับประโยชน์มากมายจากการอ่านภาคอภิปรายนี้ ทั้งในด้านการศึกษาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ว่ามีลักษณะอย่างไร อิทธิพลของสังคมและวัฒนธรรมที่มีต่อการบริหารงานมีอย่างไรบ้าง และที่สำคัญอีกข้อหนึ่งคือ หากท่านสมาชิกอ่านภาคอภิปรายแล้วกลับไปอ่านเรื่ององค์การฉบับนี้อีกครั้งจะได้บรรณรสดียิ่งขึ้น

ในที่สุดนี้ กองบรรณาธิการและกองจัดการขอขอบพระคุณท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาสนับสนุนกิจการของวารสารรัฐประศาสนศาสตร์มาจนถึงเล่มสุดท้ายของปีที่ 4 และหวังว่าคงจะมีไมตรีจิตช่วยสนับสนุนในปีต่อ ๆ ไปอีก ขอท่านสมาชิกและท่านผู้อ่านทุกท่านได้รับความนับถือจากคณะผู้จัดทำวารสาร ฯ นี้โดยทั่วกัน

บ.ก.