



แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล
ในระบบราชการ พลเรือน เปรียบเทียบกับการบริหารงานบุคคลขององค์การรัฐวิสาหกิจ

การศึกษาถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลของระบบราชการ พลเรือนและองค์การรัฐวิสาหกิจ ควรจะไล่พิจารณาถึงลักษณะการจัดองค์การ ตลอดจนนโยบายในการบริหารงานบุคคลของแต่ละฝ่าย ซึ่งหลักใหญ่ในการบริหารงานบุคคลคือการแสวงหาความร่วมมือจากปฏิบัติงานให้ทำงานกับองค์การ ด้วยความกระตือรือร้นและเต็มใจที่จะปฏิบัติงานด้วย ไม่ใช่ทำงานให้อย่างไม่พอใจหรือด้วยความจำใจเนื่องจากไม่มีทางเลือกอื่น โดยการสร้างสิ่งจูงใจต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว ดังนั้นก่อนที่จะกล่าวถึงขั้นตอนในการบริหารงานบุคคลอย่างละเอียด ในบทนี้จึงนำแนวความคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลทั้งในระบบราชการ และองค์การรัฐวิสาหกิจ มาเสนอ เพื่อให้ศึกษา เปรียบเทียบก่อน

ดังกล่าวแล้วว่า การจัดการงานขององค์การไม่ว่าจะอยู่ในลักษณะใด ๆ ก็ตาม ย่อมมีความมุ่งหมายที่ตรงกัน คือ การนำเอาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่มาใช้ให้เป็นประโยชน์ และได้ผลตอบแทนคุ้มค่าตามเป้าหมายให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ อย่างไรก็ตาม ทรัพยากรต่าง ๆ อันได้แก่ เงิน วัสดุครุภัณฑ์ การจัดการงาน คน เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักบริหารทั่วไปว่าเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่าคนไม่เหมือนกับเครื่องจักร การบังคับเครื่องจักรให้ทำงานนั้นทำได้ง่าย แต่การที่จะควบคุมและบังคับคนให้ทำงานให้ได้ผลดีนั้นบางครั้งเป็นสิ่งที่ยุ่งยากและไม่อาจจะสามารถทำได้ เพราะคนมีชีวิตจิตใจ มีความรู้สึกต่อสิ่งต่าง ๆ ที่มากระทบ คนจึงนับเป็นทรัพยากรที่แปรเปลี่ยนได้ง่ายที่สุด คือ พฤติกรรมของคนไม่คงที่ จะเปลี่ยนแปลง

ไปเรื่อย ๆ ตามกาลเวลา สถานที่ ตลอดจนสภาพแวดล้อมและระบบการจัดการที่แตกต่างกัน จากความสำคัญของคนนี่เอง ทำให้องค์กรต่าง ๆ ในปัจจุบันได้หันมาสนใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะองค์กรเหล่านั้นได้ตระหนักแล้วว่าถึงองค์กรจะมีทุนทรัพย์มากมาย มีวัสดุครุภัณฑ์ เครื่องมือเครื่องใช้ที่ทันสมัย รวมทั้งมีการจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพเพียงใด หากตัวคนซึ่งเป็นผู้ใช้ปัจจัยเหล่านั้นขาดความรู้ ขาดทักษะ ขาดความสนใจที่จะดำเนินงานให้ได้ดีแล้ว การบริหารงานนั้น ๆ ก็ไม่อาจบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างสมบูรณ์ได้^๑ Leon C. Megginson ได้กล่าวถึงความสำคัญของคนไว้ว่า "มนุษย์เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดในวงการบริหาร ถึงแม้คุณค่าของมนุษย์จะเป็นสิ่งที่จับต้องไม่ได้ ไม่สามารถวัดหลักเกณฑ์กำหนดคุณค่าเช่นเดียวกับวัตถุหรือสินค้าทางเศรษฐกิจอื่นใด แต่มนุษย์ก็ยังถือว่าเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และขณะเดียวกันก็มีทั้งคุณค่าและเกียรติภูมิด้วย"^๒ จากความสำคัญของคนนี่เอง นักวิชาการจากสาขาต่าง ๆ เช่น พวกนักวิทยาศาสตร์สังคม (Social Scientists) นักวิจัยทางการจัดการ (Management Researchers) นักจิตวิทยาอุตสาหกรรม (Industrial Psychologists) จึงได้พยายามศึกษาคนว่า วิจัย ทดลอง เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งความรู้อันเกี่ยวกับพฤติกรรมต่าง ๆ ของคน อันจะเป็นผลนำไปสู่ความสำเร็จในการบริหารงานบุคคล ว่ามีปัจจัยอะไร หรือมีวิธีการ อยางไรที่จะเสริมสร้างให้มนุษย์ปฏิบัติงานในงานในลักษณะที่เรียกว่า ได้ทั้งผลงานและได้ทั้งน้ำใจไปพร้อม ๆ กันด้วย

^๑ มนุษย์ (วงศ์นารี) พุทธบริษัทวิชาการ, การบริหารบุคคล (หัวหน้างานกับประสิทธิภาพขององค์กร) (กรุงเทพมหานคร : แพทย์พิทยา, ๒๕๑๗), หน้าคำนำ.

^๒

Leon C. Megginson, Human Resources : Cases and Concepts (New York : Harcourt, Brace of World, Inc., 1968), pp. 4 - 5.

๑. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแบบดั้งเดิม (Negative Approach) เปรียบเทียบกับแนวความคิดในการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ (Positive Approach)

จากการศึกษาประวัติความเป็นมาในเรื่องการบริหารงานบุคคลของประเทศต่าง ๆ นั้น พบว่า มักจะเริ่มต้นเหมือน ๆ กัน โดยแบ่งลำดับขั้นของความเป็นมา ดังนี้ คือ ในระยะแรก นั้นเป็นระยะที่เรียกว่าแบบ Negative* คือ เป็นการบริหารงานบุคคลในลักษณะที่เป็นการป้องกันเท่านั้น แต่ไม่มีนโยบายที่จะหาทางชักจูงใจให้คนที่ดีที่สุดเข้ามาทำงาน และหลังจากบุคคลได้เข้ามาทำงานแล้ว ก็มีได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับเขาอีก ตั้งแต่ปี ๑๙๓๐ เป็นต้นมา แนวความคิดในการบริหารงานบุคคลของประเทศต่าง ๆ ได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลง โดยเห็นว่า การบริหารงานขององค์กร ถ้าจะให้ มีสมรรถภาพ มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ไ้คนที่ดีที่สุดเข้ามาทำงาน และจะต้อง พยายามหาทางให้บุคคลที่เข้ามาทำงานแล้วมีความรู้ ความชำนาญเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะรับ รับผิดชอบในกิจการที่สำคัญยิ่งขึ้น และจะต้องพยายามส่งเสริมให้บุคคลมีจิตใจรักงานและ พยายามดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์ของหน่วยงานให้ดีที่สุด ศาสตราจารย์ Joseph B. Kingsbury ได้ให้คำจำกัดความของการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ว่า คือ "การแสวงหา การพัฒนาและการใช้คนให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่องค์กร" ๒

*Negative Approach เป็นลักษณะการบริหารที่มีจุดมุ่งหมายหนักไปทาง ป้องกันมิให้มีการบรรจุบุคคลจากภูมิลานชาติที่พื้นอง หรือพรรคพวกของนักการเมือง เข้ามา รับตำแหน่งและ ก่อความระส่ำระสายในวงราชการได้ ดังนั้น การพิจารณาบรรจุบุคคล เข้า รับราชการ จึงคำนึงถึงความรู้ ความสามารถ เป็นเกณฑ์สำคัญ.

๒ สุกิจ จุลละนันท์, "การบริหารงานบุคคลแบบใหม่" ใน การบริหารงาน บุคคลในประเทศไทย, อมร รัชศาสตร์ และ โสรัจ สุจริตกุล, เรียบเรียง (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๐๕), หน้า ๑๘ - ๑๙.

แนวความคิดนี้มองการบริหารงานบุคคลในแง่ที่เป็นคุณ (Positive Approach) ทั้งนี้ เนื่องมาจากการพิจารณาบุคคลในแง่ที่ดีว่า คนทุกคนมีโอกาสที่จะแก้ไขตนเองให้ดีขึ้นอยู่เสมอ ถ้าอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนส่งเสริมกำลังใจหรือขวัญในการทำงานโดยเท่าเทียมกัน แนวนิยามตามหลักการบริหารงานบุคคลแผนใหม่จึงเป็นไปในทางที่จะสร้างสรรค์สภาพแวดล้อมดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานได้ปฏิบัติงานเป็นประโยชน์แก่องค์การมากที่สุด แทนการก่อให้เกิดความเกรงกลัวหรือการลงโทษ วิธีการปฏิบัติตามหลักการบริหารงานบุคคลแผนใหม่นี้ได้นั้นในเรื่องการพัฒนาบุคคล การเสริมสร้างมนุษยสัมพันธ์ การปฏิบัติของผู้ปฏิบัติงาน โดยความยุติธรรมเท่าเทียมกัน ทำให้เกิดความภูมิใจ มีความรู้สึกมั่นคงขึ้น นอกจากนั้นยังมีการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องบุคคล เพื่อหาทางแก้ไขปรับปรุงให้คนปฏิบัติงานได้ดียิ่งขึ้นด้วย เพราะฉะนั้นว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดขององค์การ และเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะยังความสำเร็จหรือล้มเหลวในการปฏิบัติงานขององค์การได้ คนมักจะทำงานขัดกับวัตถุประสงค์ขององค์การ เมื่อเกิดความรู้สึกไม่พึงพอใจในงานหรือสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานที่ปฏิบัติอยู่ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์การจะต้องหาทางเสริมสร้างขวัญของผู้ปฏิบัติงานในองค์การให้ดี เพื่อจงใจให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ และความรับผิดชอบร่วมกันของผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะมีผลไปถึงความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การในที่สุด

ในการพยายามจงใจผู้ปฏิบัติงานนั้น ควรอย่างยิ่งที่ผู้บริหารจะทราบถึงระบบต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อแบบของการแสดงออกของผู้ปฏิบัติงานด้วย เพื่อประโยชน์ในการสรรหาวิธีการในการบริหารงานบุคคลที่ดี ระบบเหล่านั้น ได้แก่ ^๒

^๑ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ (กทพ. : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๒๓.

^๒ ชงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร (กทพ. : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๖), หน้า ๓๓๐ - ๓๓๑.

๑. ระบบของฝ่ายจัดการ (Managerial System) เช่น ระบบของการตัดสินใจในการวางแผนและการควบคุม รวมตลอดถึงลักษณะของการเป็นผู้นำ

๒. ระบบของการจ่ายผลตอบแทน (Reward System) ทั้งในรูปของการจ่ายผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินและที่ไม่เป็นตัวเงินต่าง ๆ

๓. ระบบของความสัมพันธ์ของกลุ่มที่จัดขึ้น (Group Relationships) ทั้งที่เป็นทางการและที่ไม่เป็นทางการ

๔. ระบบของสภาพงาน (Work Situation) ที่จัดขึ้นโดยเน้นถึงความสำคัญของคน หรือการคำนึงถึงอิทธิพลของการก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่มีผลต่อสภาพการทำงานของคน

๕. ระบบของปัญหาปัจจุบันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับคนงานต่าง ๆ (Current Personnel Situation) โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นปัญหาส่วนตัวของเขา เช่น ปัญหาคนงานทัศนียภาพนั้น มีปัญหาครอบครัว ความกดดันจากสังคม สุขภาพจิต และคิศจรา เป็นต้น

ดังนั้น องค์การต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์การทางธุรกิจเอกชน องค์การรัฐวิสาหกิจหรือองค์การทางรัฐบาล จึงให้ความสนใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลมาก โดยเฉพาะเหตุผลที่ว่า เมื่อองค์การรับคนเข้ามาปฏิบัติงานแล้ว ก็ควรจะใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ขององค์การมากที่สุด กล่าวคือ ให้ผู้ปฏิบัติงานขององค์การนั้นทำงานได้ ใ้คงปริมาณและคุณภาพ และเกิดความรู้สึกชอบต่อการทำงานที่ทำอยู่ ซึ่งในการนี้ องค์การจะต้องมีนโยบายที่ดีในการสนับสนุนส่งเสริมและจูงใจผู้ปฏิบัติงานให้มีศรัทธาและจิตใจที่ดีต่อองค์การ มีความรู้สึกว่าเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ เมื่อผู้ปฏิบัติงานมีขวัญดี เขาก็จะทำงานโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ขององค์การ เป็นสำคัญ

ในการสร้างสิ่งจูงใจ ผู้บริหารมักจะหาสิ่งจูงใจต่าง ๆ ที่พิจารณาแล้วว่าเหมาะสมที่สุดมาใช้เพื่อให้พนักงานเกิดความพอใจ เนื่องจากความต้องการของผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนมีแตกต่างกันออกไป สิ่งจูงใจซึ่งดีที่สุดสำหรับผู้ปฏิบัติงานกลุ่มหนึ่ง

อาจไม่เป็นที่พอใจของอีกกลุ่มหนึ่งก็เป็นได้ Douglas M. McGregor ซึ่งเป็นนัก
ทฤษฎีในทางการบริหารท่านหนึ่งกล่าวว่า "มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีความต้องการ ในขณะที่
เขาได้รับการสนองตอบในสิ่งใดสิ่งหนึ่งเรียบร้อยแล้ว ก็จะมีตัวกระตุ้นอื่น ซึ่งทำให้
เกิดความต้องการขึ้นอีก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะไม่มียวันสิ้นสุด แต่จะมีขึ้นตั้งแต่วันเกิด
จนถึงวันตาย" ^๑ จะเห็นว่า ความต้องการของบุคคลแต่ละคนในองค์การมีลักษณะ
แตกต่างกัน ฉะนั้น ผู้บริหารจึงควรจะทราบว่า แรงจูงใจ หรือความต้องการของผู้
ปฏิบัติงานที่มีอะไรบาง A.H. Maslow ได้ตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจไว้ดังนี้ คือ ^๒

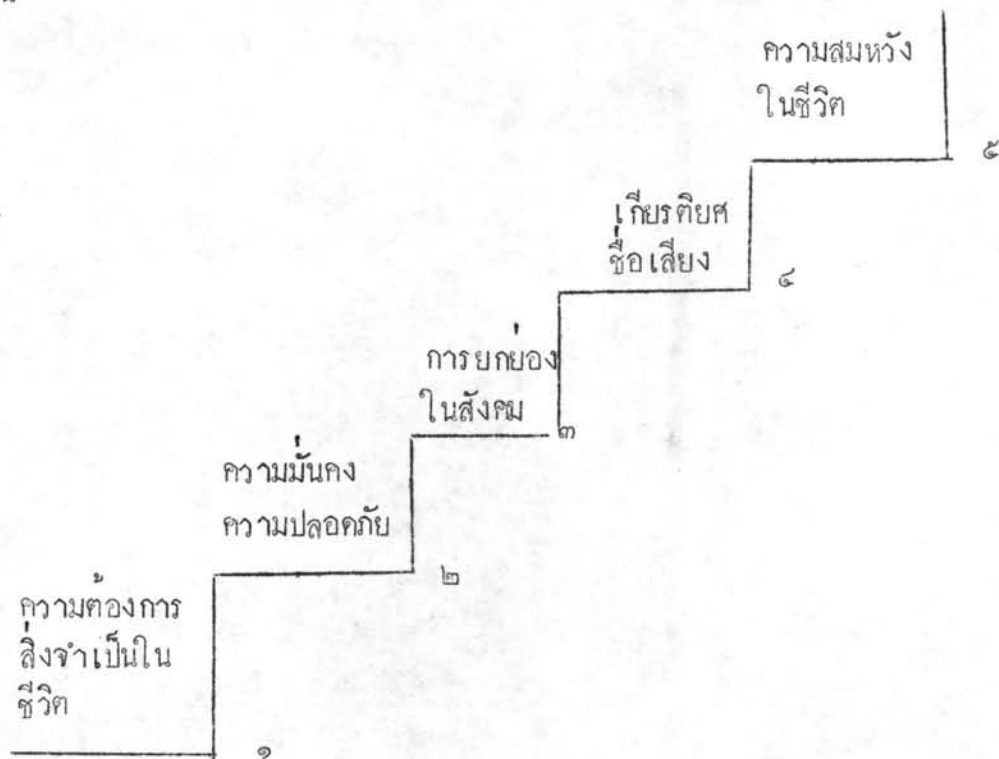
๑. มนุษย์ทุกคนมีความต้องการ และความต้องการนี้จะมีอยู่ตลอดเวลาไม่มี
การสิ้นสุด สมมติฐานดังกล่าวนี้เป็นข้อเท็จจริงที่เห็นได้ชัดว่า มนุษย์ทุกคนมีความตอง
การ เมื่อใดที่ความต้องการของเขาได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้ว ความตอง
การอย่างอื่นก็จะเข้ามาแทนที่และกระบวนการนี้จะไม่มีวันจบสิ้น แต่จะมีต่อไปตั้งแต่
เกิดจนตาย

๒. ความต้องการที่ได้รับการตอบสนองแล้ว ก็จะไม่เป็นแรงจูงใจสำหรับพฤติกรรม
นั้นต่อไปอีก ตามความหมายนี้แสดงให้เห็นว่า ความต้องการที่จะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรม
ของมนุษย์ใคนั้นจะต้องเป็นความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองใด ๆ ถ้าหากได้รับ
การตอบสนองเสร็จสิ้นไปแล้ว ความต้องการนั้นก็หมดความหมายไป เหลือความต้องการ
ลำดับต่อไปที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองเท่านั้น ที่จะมามีอิทธิพลต่อบุคคลนั้นต่อไปอีก

^๑ อรุณ วัชรธรรม, หลักมนุษยสัมพันธ์กับการบริหาร, หน้า ๒๓.

^๒ A.H. Maslow, "A Theory of Human Motivation," in
The Psychological Review, Vol. 50, No. 4(July 1943): 370-396.

๓. ความต้องการของคนจะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นจากต่ำไปหาสูงตามลำดับของความสำคัญ ลักษณะดังกล่าวขอมแสดงให้เห็นว่า ความต้องการต่าง ๆ จะมีลักษณะเป็นลำดับขั้นตามความสำคัญในขณะที่ความต้องการขั้นต่ำได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมีความต้องการที่เป็นลำดับขั้นสูงขึ้นไปอีก ซึ่ง Maslow ได้สรุปลักษณะของการจูงใจว่า การจูงใจจะเป็นลำดับขั้นอย่างมีระเบียบ เรียกว่า "Hierarchy of Needs" ดังนี้



ความต้องการสิ่งจำเป็นในชีวิต (Basic Physical Needs)

ความต้องการพื้นฐานขั้นแรกของมนุษย์ คือ ความต้องการด้านร่างกาย ความต้องการดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการมีชีวิตอยู่ เช่น ความต้องการอาหาร และน้ำ การอยู่ในอุณหภูมิที่เหมาะสม ยารักษาโรค ตลอดจนความต้องการทางเพศ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมนุษย์ทุกคน ทั้งนี้ เพราะความจำเป็นที่จะต้องมีชีวิตอยู่ ทำให้มนุษย์จำเป็นต้องแสวงหาสิ่งเหล่านี้มาตอบสนองความต้องการ ก่อน

สิ่งอื่น ๆ จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การตอบสนองให้กับความต้องการ ของร่างกายจะเป็นสิ่งหนึ่งที่จูงใจมนุษย์เราได้ ตัวอย่าง เช่น ถ้าหากมนุษย์อยู่ในสภาพที่ ออกลายแล้ว ความต้องการสิ่งแรกของร่างกาย ก็จะเป็นความต้องการในค่านร่างกายและ เมื่อมนุษย์ผู้นั้นสามารถ ถสนองความต้องการ ทางค่านร่างกายได้แล้ว เขาก็ จะมีความต้องการที่สูงขึ้นไปอีก และก็จะ เป็นเครื่องกระตุ้นพฤติกรรมของมนุษย์ต่อไป

ความต้องการในค่านความปลอดภัยหรือความมั่นคง (Safety or Security Needs)

เมื่อความต้องการ ทางร่างกายได้รับการตอบสนองแล้ว มนุษย์ก็จะมี ความต้องการในลำดับที่สูงขึ้นต่อไป คือ ความต้องการ ค่านความปลอดภัยหรือความมั่นคงต่าง ๆ เช่น ความมั่นคงในงานที่ตนทำอยู่ ผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีความรู้ดีกว่า เขาจะต้องไม่ถูกปลด ให้ออก หรือถูกส่งย้ายไปไหน ๆ ผู้บังคับบัญชาให้การ ปฏิบัติต่อเขาและเพื่อนร่วมงานอย่างยุติธรรมทัดเทียมกัน เวลาเจ็บป่วยก็มีคนดูแลรักษา เมื่อจะออกจากงานก็ได้รับบำเหน็จบำนาญ เป็นการตอบแทน นอกจากนี้ยังต้องการมีรายได้จากการทำงานที่พอสมควร ให้พอเพียงแก่การดำรงชีพของตนและครอบครัวอย่างสุขสบาย มีหลักประกันต่าง ๆ ในการทำงานที่เพียงพอ นักบริหารซึ่งอยู่ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือเป็นหัวหน้างานของหน่วยงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสนองสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวแก่ผู้ร่วมงานหรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของตน เพื่อให้เขามีความรู้สึกรู้สึกว่างานที่ทำอยู่มีความมั่นคงปลอดภัย ซึ่งจะมีผลทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความร่วมมือร่วมใจในการ ปฏิบัติงานมากขึ้น

ความต้องการในค่านสังคม (Social or belongingness Needs)

ความต้องการ ของมนุษย์ที่สูงขึ้นอีก คือ ความต้องการทางค่านสังคม ในที่นี้หมายถึงความต้องการที่จะให้สังคมยอมรับตนเข้าเป็นสมาชิก รวมอยู่ด้วย หรือหมายถึง ความต้องการที่จะ เข้าพวกเข้าหมู่ มีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ นั้นเอง เมื่อคนเรามีความรู้สึกรู้สึกว่า สังคมยอมรับตนเข้าไว้เป็นสมาชิกแล้ว ก็จะเกิดความภาคภูมิใจ มีความรับผิดชอบรับภาระส่วนใดส่วนหนึ่งของสังคมอย่างเต็มที่ เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา

ที่จะต้องทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกว่าเขาเป็นส่วนหนึ่งของงานที่ทำหรือหน่วยงานนั้น โดยให้เขามีส่วนรวมในกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานทั้งในด้านการทำงานและในด้านสังคม เช่น การให้โอกาสคนงานเข้ามามีส่วนรวมในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่าง ๆ ในการทำงาน เป็นต้น ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้ผู้ร่วมงานเกิดความพอใจและมีความรู้สึกที่ตนเองมีส่วนเป็นเจ้าของของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย อันจะเป็นผลให้เกิดความร่วมมืออย่างจริงจังในการปฏิบัติงาน

Elton Mayo ได้ทำการวิจัยคนงานในโรงงาน Hawthorne ของบริษัท Western Electric เป็นเวลาติดต่อกันตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๐ - ๑๙๓๐ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณาถึงอิทธิพลของปัจจัยต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงได้ทางกายภาพ เช่น แสง เสียง หรือการจัดสถานที่ทำงานว่า จะมีผลต่อความสามารถในการผลิตของคนงานอย่างไร ผลจากการวิจัย ปรากฏว่าคนงานกลับมีปฏิกิริยาต่อสิ่งอื่นซึ่งมีอิทธิพลต่อขวัญกำลังใจหรือความคิดเห็นของคนมากกว่า เช่น จากสภาพการรวมกลุ่มในการคบหาสมาคมระหว่างกัน คือ จากความคิดเห็นว่าเจ้าของและฝ่ายจัดการของบริษัทจะมีปฏิกิริยาอย่างไรต่อทุกคน เป็นต้น^๑ จากการทดลองของ Mayo แสดงให้เห็นว่าการปรับปรุงสภาพการทำงานของคนหรือการใช้วิธีการบังคับคนให้ทำงานนั้น ไม่ช่วยให้เกิดผลผลิตเพิ่มขึ้นเลย การที่คนงานมีอิสรภาพเพียงต้องการเงินอย่างเดียว หากแต่ยังมีความต้องการทางจิตใจด้วย การที่เปิดโอกาสให้คนงานมีส่วนร่วมในกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงาน ย่อมทำให้เขารู้สึกพอใจและตั้งใจปฏิบัติงานขององค์การอย่างจริงจัง

^๑ Elton Mayo, The Human Problems of an Industrial Civilization (New York : Macmillan Co., 1933), pp. 77 - 121.

ความต้องการที่จะได้รับความยกย่องในสังคม

ความต้องการในระดับต่อมา ประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ ได้แก่ ความมั่นใจ ในความรู้ความสามารถของตนเอง ความสำคัญในตัวเอง รวมถึงความต้องการมีฐานะ เคน เป็นที่ยอมรับของบุคคลอื่น ความต้องการที่จะให้คนอื่นเห็นว่า ตนนั้นมีคุณค่า ความต้องการที่จะได้รับความเคารพจากเพื่อน ๆ เป็นต้น กล่าวโดยย่อก็คือ เมื่อบุคคล ได้รับความยกย่องว่ามีความสำคัญในกิจการต่าง ๆ แล้ว เขาผู้นั้นก็จะเกิดความภาคภูมิใจ เมื่อถูกชักชวนให้ทำสิ่งใดก็มักจะให้ความร่วมมือด้วยดีเสมอ

ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จ (Self Realization)

ความต้องการในขั้นนี้ เป็นความต้องการที่สูงสุดในชีวิต นั่นคือ มนุษย์อยาก จะได้รับความสำเร็จทุกสิ่งทุกอย่างตามความใฝ่ฝันของตนเอง เช่น ความคิดฝันที่จะ เป็นนักธุรกิจใหญ่ ความคิดฝันที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศ เป็นต้น ความ ต้องการเหล่านี้มักจะไม่ค่อยได้รับการตอบสนอง เหมือนกับความต้องการในขั้นที่ต่ำกว่า ทำให้มนุษย์พยายามอย่างไม่สิ้นสุดที่จะตอบสนองความพอใจเหล่านี้ให้มากยิ่งขึ้น ใน เมื่อมันเริ่มมีความสำคัญสำหรับตัวเขา อย่างไรก็ตาม สิ่งเหล่านี้จะไม่ปรากฏว่ามี ความสำคัญเลย ถ้าความต้องการในขั้นอื่น ๆ เช่น ความต้องการที่จะได้รับความ ปลอดภัย ความต้องการทางสังคม เป็นต้น ยังไม่ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจตาม สมควรแล้ว

แนวความคิดที่น่าสนใจอีกอันหนึ่ง คือ ข้อสมมติฐานที่เกี่ยวกับตัวคน โดย Douglas McGregor ซึ่งเขียนไว้ในหนังสือชื่อ "The Human Side of Enterprise" ข้อสมมติฐานทั้งสอง คือ ทฤษฎี X และทฤษฎี Y ซึ่งแสดง เปรียบเทียบลักษณะของคนให้เห็นในสองทัศนะที่แตกต่างกัน ดังนี้^๑

^๑ ธงชัย สันติวงษ์, องค์การและการบริหาร, หน้า ๓๘๖ - ๓๘๗.

ทฤษฎี X

McGregor ได้ตั้งสมมติฐานที่เกี่ยวกับตัวคนว่า จะมีลักษณะดังนี้ คือ

๑. ลักษณะของคนโดยทั่วไปจะมีความรู้สึกไม่ชอบทำงาน เกียจคร้าน ชอบหลบเลี่ยงงาน หรือบิตพิ้วเมื่อมีโอกาส

๒. ค่ายเหตุที่คนไม่ชอบทำงานดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้จะให้คนปฏิบัติงานให้องค์กรสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ผู้บริหารจึงต้องใช้วิธีการบังคับ (coerced) ควบคุม (controlled) สั่งการ (directed) หรือข่มขู่ (threatened) ด้วยวิธีการลงโทษต่าง ๆ เพื่อให้เขาพยายามทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

๓. คนโดยทั่วไปจึงชอบวิธีการดังกล่าว และอยากที่จะให้มีการบังคับสั่งการโดยตัวผู้บริหาร เท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้จะได้หลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่าง ๆ และโดยทั่วไปคนจะไม่มี ความทะเยอทะยานหรือใฝ่สูง และมีความต้องการในเรื่องของความมั่นคง (security needs) เห็นสิ่งอื่นใด สิ่งก็ตามมา คือ ฝ่ายจัดการ จะควบคุมพนักงานอย่างใกล้ชิด มีการขู่เข็ญที่จะลงโทษอยู่เรื่อย ๆ แต่เน้นในเรื่องความมั่นคงในการทำงาน ให้ทำงานโดยไม่ต้องรับผิดชอบอะไร ต่อมาได้เกิดข้อสมมติขึ้นใหม่ ซึ่ง McGregor เรียกว่า ทฤษฎี Y

ทฤษฎี Y

McGregor ได้สรุปไว้ในทฤษฎี Y ว่า

๑. ในขณะที่คนกำลังปฏิบัติงานโดยใช้กำลังแรงกำลังความคิดในหน้าที่ต่าง ๆ นั้น คนงานอาจถือว่า งานเป็นสิ่งที่น่าสนุกสนานและเป็นสิ่งที่ให้ความเพลิดเพลินได้ค้ำย ดังนั้น ลักษณะของคนโดยทั่วไป จึงมีใจที่จะรังเกียจหรือไม่ชอบงานเสมอไป แต่งานต่าง ๆ จะเป็นสิ่งที่ดีหรือเลวสำหรับคนงานหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพของการควบคุม ถ้าหากงานนั้นได้รับการจัดอย่างเหมาะสม ก็อาจจะเป็นสิ่งหนึ่งที่สามารถตอบสนองสิ่งจูงใจของคนได้ ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากงานนั้นเป็นไปในลักษณะของการบังคับลงโทษ ก็จะเป็นเหตุให้คนไม่ชอบที่จะทำงานได้

๒. ดังนั้น การควบคุมและการข่มขู่ด้วยวิธีการลงโทษต่าง ๆ จึงไม่ใช่วิถีทางที่จะช่วยให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ และที่ถูกต้องนั้น ควรจะเปิดโอกาสให้คนมีโอกาสใช้คุณพินิจของตนเอง (self-direction) และสามารถรับผิดชอบควบคุมตัวเอง (self-control) ในขณะที่กำลังปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายมา เพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ขององค์การ

๓. ท้ายเหตุผลนี้ การที่คนยินดีผูกมัดตนเองต่องานขององค์การ จึงยอมทำงานกตัญญู เป็นสิ่งที่มีความสัมพันธ์กับสิ่งจูงใจที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จในตัวของคนงานทวย ดังนั้น การที่คนจะปฏิบัติงานให้สำเร็จตามเป้าหมายขององค์การ จึงย่อมมีส่วนสัมพันธ์กับโอกาสที่บุคคลกตัญญูจะได้รับการตอบสนองสิ่งจูงใจตามความพอใจของคนเองทวย

๔. สาเหตุที่คนงานพยายามหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ ขาดความกระตือรือร้น มุ่งที่จะตอบสนองสิ่งจูงใจทางความมั่นคงแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ก็เพราะสืบเนื่องมาจากกระบวนการเรียนรู้และประสบการณ์ที่เคยเป็นมามากกว่า แต่ตามความเป็นจริงแล้ว คือ ถ้าหากงานต่าง ๆ ใดมีการจัดอย่างเหมาะสมแล้ว คนงานก็จะยอมรับงานกตัญญูและอยากที่จะรับผิดชอบในผลสำเร็จของงานทวย ลักษณะของคนจะไม่เป็นไปตามที่กล่าวมา

๕. ถ้าหากได้มีการเข้าใจถึงคนโดยถูกต้องแล้ว จะเห็นได้ว่า คนโดยทั่วไปจะมีคุณสมบัติที่ที่เลิศ คือ จะมีความคิดความอ่านที่ดี มีความฉลาดและมีความคิดริเริ่มที่จะช่วยแก้ไขปัญหาค่าง ๆ ขององค์การได้อย่างดี

๖. ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ภายใต้ระบบอุตสาหกรรมในปัจจุบัน การที่ยังมิได้เข้าใจถึงลักษณะของคนแท้จริง เป็นผลทำให้การใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์ไม่ได้ผลเต็มที่

เพื่อความเข้าใจในลักษณะของทฤษฎี X และทฤษฎี Y มากขึ้น จึงขอสรุปเปรียบเทียบให้เห็นคุณลักษณะของทั้งสองทฤษฎี โดยใช้ตารางเปรียบเทียบ ดังนี้^๑

ทฤษฎี X	ทฤษฎี Y
<p>๑. บ่งถึงธรรมชาติและพฤติกรรมของมนุษย์</p> <p>๒. เห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์ไม่ชอบทำงาน</p> <p>๓. มนุษย์จะเป็นผู้ที่คอยหลีกเลี่ยงในการทำงาน</p> <p>ดังนั้น องค์กรจึงต้องดำเนินการโดยวิธีการ ดังนี้</p> <p>ก. ควบคุมการทำงาน</p> <p>ข. ชี้แจงแนวทางให้ทำงาน</p> <p>ค. ชูเชื้อ โดยการใช่วิธีการลงโทษ</p> <p>๔. มีความรู้สึกเพียงเล็กน้อยในการรับผิดชอบต่อหน้าที่การงาน และมีความทะเยอทะยานน้อย</p>	<p>๑. บ่งถึงธรรมชาติของคน</p> <p>๒. เห็นว่าธรรมชาติของมนุษย์ชอบทำงาน</p> <p>๓. โดยธรรมชาติของมนุษย์จะทำงานเป็นแบบเล่น ๆ และชอบการพักผ่อนในขณะทำงาน</p> <p>ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีการ ดังนี้</p> <p>ก. ให้มีการควบคุมตนเอง</p> <p>ข. ให้มีการแนะนำทางตนเอง</p> <p>ค. ให้รางวัล</p> <p>๔. เป็นผู้ที่คอยหาความรับผิดชอบในหน้าที่การงาน</p>

^๑ เจริญผล สุวรรณโชติ, ทฤษฎีการบริหาร (กพม. : แพทย์พิทยา, ๒๕๑๘), หน้า ๖๓.

จากตารางเปรียบเทียบทฤษฎีทั้งสองนี้ จะเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาจะนำมาใช้เพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งนั้นย่อมไม่เหมาะสม ควรจะรู้จักเลือกใช้หลักทฤษฎี X หรือหลักทฤษฎี Y ให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน สถานการณ์ การเข้าถึงบุคคล การเข้ากับผู้บังคับบัญชา เพื่อนร่วมงาน ระดับเดียวกันและผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

McGregor ได้เสนอแนะให้ผู้บริหารทำใจเป็นกลางและมีความยุติธรรมบ้าง เพราะเมื่อหันมาพิจารณาคุณค่าความดีของมนุษย์แล้ว จะเห็นได้ว่า เหตุที่คนมีลักษณะตามทฤษฎี X ก็เนื่องจากฝ่ายผู้บริหารเองที่เป็นผู้ทำให้เป็นเช่นนั้น ดังนั้นหากผู้บริหารเข้าใจและเห็นถึงข้อดีของคนบางแล้ว ก็สมควรที่จะเปลี่ยนวิธีการปกครองคนเสียใหม่ โดยให้ความสำคัญต่อผู้ปฏิบัติงานบ้าง ผลดีย่อมจะเกิดขึ้นด้วยวิธีการแบบที่มีใจจริงใจ จากการริเริ่มของฝ่ายบริหาร เช่นนี้ ผู้ปฏิบัติงานก็จะมีทัศนคติที่ดีต่อฝ่ายบริหารและองค์กร การเต็มใจปฏิบัติงาน อุทิศกำลังความสามารถให้เกิดประโยชน์แก่หน้าที่การงานที่ทำ ก็ย่อมจะเป็นไปได้ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่องค์กร และเท่ากับว่าทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับมนุษย์จะสามารถใช้ได้อย่างเต็มที่ และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

แนวความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจและระดับความต้องการของ Maslow และทฤษฎี X และทฤษฎี Y ของ McGregor ได้เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักบริหาร และถูกนำมาใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลมาก ดังจะเห็นได้จากการบริหารงานบุคคลสมัยใหม่ที่มีจะเห็นว่า ประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กร นอกจากจะขึ้นอยู่กับความรู้ความสามารถของผู้ปฏิบัติงานแล้ว ยังขึ้นอยู่กับขวัญและกำลังใจของเขานั่นอีกด้วย ซึ่งถ้าทุกคนได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนในเรื่องขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงาน โดยเท่าเทียมกันแล้วย่อมส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

และการสนับสนุนดังกล่าวควรจะเป็นไปในทางสร้างสรรค์ด้วย เช่น การยกย่องผู้ที่ปฏิบัติงานดีเกิน การจัดการสวัสดิการที่ดี ความมั่นคงในการทำงาน ตลอดจนสิ่งจำเป็นอื่น ๆ เป็นต้น

ดังนั้น ไม่ว่าจะ เป็นองค์การธุรกิจเอกชน องค์การรัฐวิสาหกิจ หรือองค์การของทางรัฐบาล ต่างพยายามสร้างสิ่งจูงใจ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจที่จะอุทิศกำลังกายและกำลังใจให้แก่องค์การ ตลอดจนเกิดความจงรักภักดีต่อองค์การและยินดีที่จะปฏิบัติงานอยู่กับองค์การ เป็นเวลานานโดยวิถีทางที่คล้ายคลึงกัน ในด้านธุรกิจเอกชน หรือองค์การรัฐวิสาหกิจมักจะให้ค่าตอบแทนในรูปของ เงินเดือนสูงกว่าของทางราชการ การบริการสวัสดิการต่าง ๆ ตลอดจนมีการแบ่งผลกำไรให้แก่พนักงานในรูปของเงินโบนัสประจำปีอีกด้วย ส่วนทางราชการ เน้นในเรื่องความมั่นคงในการทำงาน แม้เงินเดือนจะน้อยกว่า แต่ข้าราชการยังมีบำเหน็จบำนาญตลอดจนสวัสดิการอื่น ๆ อีกมาก จนทำให้คนส่วนใหญ่เห็นว่า อาชีพราชการ เป็นอาชีพที่มีความมั่นคงมากกว่าอาชีพอื่น ๆ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พยายามที่จะศึกษาถึงกระบวนการบริหารงานบุคคลขององค์การ ๒ ฝ่าย ซึ่งโดยแท้ที่จริงแล้วต่างก็เป็นองค์การของรัฐบาล แต่เนื่องจากฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายที่ทางรัฐบาลจัดตั้งขึ้นในลักษณะ เป็นองค์การทางธุรกิจ เพื่อให้เกิดความสะดวกในการบริหารงาน โดยไม่จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ตามระบบราชการ และถูกเรียกว่า องค์การรัฐวิสาหกิจ กับอีกฝ่ายหนึ่งเป็นองค์การรัฐบาลที่ดำเนินการตามขั้นตอนการบริหารของราชการ การบริหารงานบุคคลของทั้ง ๒ ฝ่าย จึงน่าจะแตกต่างกันด้วย ไม่ว่าจะ เป็นในเรื่องการสรรหาบุคคล การให้ค่าตอบแทน ระเบียบวินัยและการลงโทษ เป็นต้น แต่สิ่งหนึ่งที่เหมือนกัน คือ การให้ความสำคัญในเรื่องสวัสดิการที่จะให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในองค์การ เพื่อเสริมสร้างให้มีความขยันและกำลังใจในการปฏิบัติที่ขึ้น ทั้งนี้ โดยอาศัยแนวความคิดของ Maslow ในเรื่องทฤษฎีแรงจูงใจ และแนวความคิดของ McGregor ในเรื่องทฤษฎี X และทฤษฎี Y เป็นหลักในการศึกษา

๒. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในระบบราชการพลเรือน

จากความสำคัญของการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ได้เป็นที่ประจักษ์ทั่วไปทั้งในวงการธุรกิจเอกชนและราชการ ทั้งนี้เพราะวัตถุประสงค์ขององค์การส่วนใหญ่จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการของบุคคลกับความต้องการขององค์การ ผู้ที่ทำหน้าที่ทางด้านการบริหารงานบุคคล ย่อมมีหน้าที่ในการแสวงหาบุคคลเข้ามาปฏิบัติงานในองค์การ จัดค่าตอบแทนให้เหมาะสมกับผลการปฏิบัติงานในรูปของการ กำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง ตลอดจนสร้างกลไกในการบำรุงรักษาและพัฒนาบุคคลให้เกิดแรงคลใจและมีความผูกพันกับองค์การ เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันในที่สุด

งานธุรกิจของข้าราชการทั้งปวง ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่างานราชการนั้น ปกติมีข้าราชการ เป็นผู้ปฏิบัติ เพื่อนำไปสู่จุดหมายของงานราชการทั้งปวง คือ พิทักษ์สิทธิและทรัพย์สินของมหาชน และบางครั้งบางกรณีก็เป็นการส่งเสริมการประกอบธุรกิจเอกชนด้วย ภารกิจดังกล่าวนี้จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่ต้องใช้คนเป็นจำนวนมากมายืนแบสนคน ข้าราชการพลเรือนนับเป็นกำลังอันสำคัญส่วนหนึ่งของรัฐบาล การมีกลุ่มข้าราชการพลเรือนที่มีความซื่อตรงคอหน้าที่ มีความมั่นคงในการปฏิบัติงาน และได้รับการศึกษาอบรมมาแล้ว เป็นอย่างดีย่อมเป็นผลทำให้ประเทศใ้ราชการที่ดี มีภาวะต่อเนื่องกันไม่ขาดตอน ประเทศไทยนับตั้งแต่สมัยสุโขทัยเป็นราชธานีเมื่อปี พ.ศ. ๑๗๘๑ ซึ่งมีการปกครองในลักษณะของ "บิคาปกครองบุตร" สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี มีการปกครองในลักษณะที่เรียกว่า "ระบอบเทวสิทธิ์" ตลอดจนมาถึงระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระบอบประชาธิปไตยในรูปแบบเช่นปัจจุบัน มีอยู่สิ่งหนึ่งซึ่งกล่าวได้ว่ามีอยู่คู่กับการบริหารราชการไทยมาช้านานแล้ว สิ่งนั้นคือ ระบบราชการ

^๑ เกสินี หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๘.

๒.๑ ความหมายของ "ระบบราชการ"

คำว่าระบบราชการ หรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า Bureaucracy นั้น ใ้มีผู้ให้ความหมายไว่ต่าง ๆ กัน ทั้งในแง่โครงสร้างและในแง่พฤติกรรมหรือบทบาทของระบบราชการ

ใน Dictionary of American Politics ได้ให้คำนิยามไว้ว่า ระบบราชการ หมายถึง "ระบบการบริหารงานที่มีลักษณะการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางอย่างมาก มีความอิสระในการปฏิบัติ และเป็นแบบอย่างทหาร"

Webster's New World Dictionaries ให้คำนิยามของระบบราชการว่า

- ก. หมายถึง การบริหารงานของรัฐบาลที่มีข้าราชการ เป็นผู้ปฏิบัติงาน อันมีลักษณะเป็นงานตามแบบฉบับของส่วนราชการต่าง ๆ
- ข. หมายถึง บรรดาข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในหน่วยงานทางการบริหารต่าง ๆ
- ค. หมายถึง วิธีปฏิบัติราชการ
- ง. หมายถึง การเน้นเกี่ยวกับอำนาจ การรวมอำนาจ พลังอำนาจ ที่มีอยู่ในองค์การบริหารต่าง ๆ^๑

แนวความคิดของระบบราชการ (Bureaucracy) อันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เป็นระบบราชการในอุดมคติ นั้น คือ แนวความคิดของแมกซ์ เวเบอร์ (Max Weber) ซึ่งได้ให้หลักการสำคัญของระบบราชการ ดังนี้^๒

^๑ กุศลชน ชนาพงศธร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗), หน้า ๒๑๒.

^๒ เกศินี หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย, หน้า ๓-๔.

๑. มีการกำหนดหลักการที่แน่นอนภายในขอบเขตของกฎหมายและการปฏิบัติงาน เป็นไปตามระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ

๑.๑ ระเบียบในการปฏิบัติราชการ เป็นไปตามโครงสร้างการควบคุมของหน่วยงาน ซึ่งมีการแจกแจงงานตามหน้าที่เฉพาะอย่าง

๑.๒ การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการให้ถือหลักความสามารถมากกว่าฐานะทางสังคมซึ่งมีมาแต่กำเนิด

๑.๓ การบรรจุแต่งตั้ง โยกย้ายและการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง เป็นไปตามหลักเกณฑ์สากลมากกว่าหลักเกณฑ์ที่วางไว้ เฉพาะกรณีหรือเฉพาะบุคคล

๑.๔ ผู้ปฏิบัติการทำงานได้รับเงินเดือนประจำและถือว่างานที่ทำอยู่เป็นงานอาชีพ

๒. หลักการของสายการควบคุมบังคับบัญชา และวิธีการจัดอันดับอำนาจหน้าที่เป็นระบบของผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา การวินิจฉัยอาชญากรรมระดับต่ำได้แต่ต้องเป็นไปตามระเบียบการ แต่อาจจะให้สายการควบคุมบังคับบัญชาได้พัฒนาอย่างเต็มที่ ต้องจัดให้สายการควบคุมนี้เป็นอิสระต่อกัน

๓. การบริหารงานมีพื้นฐานอยู่ที่เอกสารอันเป็นลายลักษณ์อักษร มีระบบการจัดเก็บเข้าแฟ้มอย่างดี

๔. บุคคลที่จะเข้าปฏิบัติงานจะต้องได้รับการฝึกอบรมอย่างดีมาแล้ว

๕. การวินิจฉัยสั่งการ เป็นไปโดยมีเหตุผลและเข้าใจได้ง่ายตามสายงาน ความรับผิดชอบ ความถูกต้องตามระเบียบการ กฎเกณฑ์ และระเบียบวินัย

แมกซ์ เวเบอร์ เห็นว่า หากได้มีการยึดถือหลักเกณฑ์ด้านองนี้ในองค์การขนาดใหญ่แล้ว จะทำให้การบริหารงานมีความถูกต้องแน่นอนต่อเนื่องตลอดเวลาและมีประสิทธิภาพสูง จากแนวความคิดของเวเบอร์นี้เอง กระตุ้นให้นักวิชาการสมัยใหม่เกิดความคิดในการสร้างทฤษฎีเกี่ยวกับองค์การ และการบริหารงานสมัยใหม่ ขณะเดียวกันก็มีผู้โต้แย้งแนวความคิดของเวเบอร์ว่า ลักษณะแบบอุดมคตินี้ บางประการเป็นไปได้ในความเป็นจริงและบางประการ ก็ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากมาย ผลก็คือ

ผลงานขององค์การมิได้มีประสิทธิภาพสูงอย่างที่เพอฝันไว้ คงจะเห็นได้จากการนำคำ
 "Bureaucracy" มาใช้ในปัจจุบันนี้ มิได้ใช้ในความหมายที่เวเบอร์ให้ไว้ แต่
 ใช้ในความหมายที่เป็นสิ่งเลวร้าย โดยถือกันจนเป็นที่เข้าใจว่า คำว่า "Bureaucracy"
 นี้ หมายถึง "ระบบราชการ" ที่ปฏิบัติงานอืดอาด ล้าช้า เต็มไปด้วยระเบียบแบบแผน
 ไม่มีความคล่องตัว ข้าราชการปฏิบัติงานแบบเข้าสามเป็นสาม ชอบแสวงหาอำนาจ
 ถืออำนาจตัวเองเป็นใหญ่ เจ้ายศเจ้าอย่าง ไม่ฟังเสียงประชาชน มีแต่การขงขู่
 ขู่ครีค เล่นพรรคเล่นพวก หัวโบราณ ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ฯลฯ ผลงานที่ออกมา
 นั้น จึงไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง ๑

นักวิชาการด้านบริหาร มักจะมองในด้านการบริหารราชการว่า มีความสำคัญ
 ต่อประชาชนมาก ทั้งนี้เพราะงานของราชการมีความกว้างขวางมาก คือ ปกป้อง
 งานเล็ก ๆ ไปจนถึงงานใหญ่ เช่น งานรักษาความสะอาด งานป้องกันประเทศ เป็นต้น
 จากการที่ภารกิจของราชการไทยมีอยู่มากมายนี้เอง จึงต้องมีหน่วยปฏิบัติงานจำนวน
 มากและมีขนาดใหญ่ การจัดหน่วยงานและการดำเนินกิจการต่าง ๆ อย่างเป็นทางการ
 นั้น ได้เจริญรอยตามแนวความคิดของเวเบอร์ ซึ่งยอมรับกันว่าเป็นความคิด
 สากลควย แต่ขณะเดียวกันสภาพของราชการไทยก็อยู่ในภาวะที่ไม่ดีนัก และมีลักษณะ
 ที่สำคัญ คือ ๒

๑ บุญวัฒน์ วิสสุกุล, "การบริหารราชการไทย," ใน การเมืองและสังคม,
 ประณต นันทิยะกุล บรรณาธิการ, พิมพ์ครั้งที่ ๒. (กทม.: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
 มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๐), หน้า ๓๖๔.

๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖๔ - ๓๗๐.

๑. การจัดโครงสร้างของหน่วยราชการที่มีลักษณะเชื่อมโยงเป็นลูกโซ่มาก ระเบียบ และการไม่มอบอำนาจการบังคับบัญชาให้มากพอหรือชัดเจน ทำให้การติดต่อสื่อสาร การปฏิบัติราชการล่าช้า หรือ Red tape

๒. การไม่กำหนดวัตถุประสงค์การปฏิบัติงานของหน่วยงานให้ชัดเจน การปล่อยให้หน่วยงานขึ้นมาใหม่ ๆ โดยขาดหลักการพิจารณาที่รอบคอบ หรือการปล่อยให้หน่วยงานขยายขอบเขตหน้าที่ของตนออกไป ทำให้มีการปฏิบัติงานก้าวขาแย่งกันทำ ทำซ้อนกัน และบางทีก็ไม่ประสานกันด้วย

๓. การปฏิบัติงานตามกฎเกณฑ์ ทำให้เกิดความล่าช้า และบางครั้งก็เกิดการคอร์รัปชัน

๔. ความนิยมชมชอบในอำนาจหน้าที่ ทำให้ข้าราชการต่างต้องการความเป็นใหญ่และยึดถือแต่อำนาจ การมอบหมายอำนาจ หน้าที่ และการกระจายอำนาจจึงมีน้อย

๕. ระบบบริหารงานบุคคลยังไร้ประสิทธิภาพอยู่หลายประการ ข้าราชการเองก็ไม่มีความสำนึกในความรับผิดชอบของตน เงินเดือนก็น้อย เป็นต้น ทำให้ข้าราชการไร้สมรรถภาพ นอกจากนี้ ยังมีอิทธิพลทั้งทางด้านการเมือง วัฒนธรรม ประเพณีนิยม หรือค่านิยมของสังคมต่าง ๆ เข้ามามีเกี่ยวข้องกับข้าราชการ ผู้ปฏิบัติงานด้วย การยอมรับคำสั่งของผู้ใหญ่โดยไม่โต้แย้ง เคารพผู้มีอาวุโส เคารพผู้มีเงิน มีสถานภาพเหนือกว่า การช่วยเหลือญาติพี่น้องเพื่อนฝูง เป็นกรณีพิเศษโดยไม่คำนึงถึงหลักเกณฑ์ สิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นอิทธิพลของชนบทรรมนิยมประเพณี หรือค่านิยมของสังคมที่มีอยู่ในหน่วยราชการทั้งสิ้น อันทำให้เกิดความยุ่งยากซับซ้อนและมีปัญหาอยู่มากมาย ดังนั้น การสร้างระบบราชการของประเทศ จึงควรพิจารณาถึงสังคม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม ประเพณีนิยมหรือค่านิยมของประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมซึ่งเกิดขึ้นอยู่เสมอมาประกอบด้วย

การจะศึกษาเรื่องระบบราชการของไทย อาจขาดความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระไปมาก หากมิได้ทำการศึกษาถึงระบบราชการไทยที่ได้ประพฤติกปฏิบัติต่อเนื่องกันมาแต่โบราณ เสียก่อนพอเป็นพื้นฐาน เพราะผลของมัน ย่อมก่อให้เกิดค่านิยมที่ตกทอดมาถึงสมัยเริ่มการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

กล่าวโดยสรุป แนวความคิดของเวเบอร์ มีอิทธิพลอย่างมากต่อการนำแนวความคิดของเขามาใช้ เพื่อศึกษาถึงระบบราชการของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบราชการแบบอุคมคติ และในปัจจุบันระบบราชการของทุกประเทศได้พยายามยึดหลักการของเวเบอร์ อย่างน้อยก็ในด้านโครงสร้าง เช่น ระบบราชการไทย ซึ่งเคิมระบบการปกครองเป็นแบบอาศัยอำนาจจากประเทศที่มีมาเป็นเวลานาน ร้อย ๆ ปี การนำระบบราชการในอุคมคติของเวเบอร์มาใช้อย่างเป็นทางการ จึงก่อให้เกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนออกไปหลายประการ เพราะบางส่วนยังคงเป็นแบบเดิมอยู่ กล่าวคือ

๑. การปฏิบัติงาน แม้จะมีกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ กำหนดไว้แต่ในทางปฏิบัติยังมีหน่วยงานหลายแห่งที่พยายามหลีกเลี่ยงหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม เช่น การขยายขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานออกไป โดยขาดหลักการที่แน่นอน ทำให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการประสานงานกัน เป็นต้น

๒. การสรรหาบุคคลเข้ารับราชการ จากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๑๘ กำหนดให้มีการเลือกสรรบุคคลอย่างมีหลักเกณฑ์ตามความรู้ความสามารถ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติ แม้การจับสอบแข่งขันบุคคลเข้ารับราชการในปัจจุบันจะเป็นหน้าที่ของสำนักงาน ก.พ. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนก็ตาม แต่ยังมีบางตำแหน่งที่กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ จับสอบเอง เช่น ตำแหน่งในสายวิชาชีพ เป็นต้น ซึ่งเท่ากับเป็นการทำให้เกิดการ เล่นพรรคเล่นพวกได้ง่าย

๓. การเลื่อนตำแหน่ง ในราชการพลเรือนนั้น ข้าราชการสามารถเลื่อนตำแหน่งได้ ๓ วิธีคือ โดยการสอบแข่งขัน สอบคัดเลือก และการคัดเลือก ทั้งนี้แล้วแต่ว่าผู้ใดจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ การคัดเลือกยอมเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อิทธิพลส่วนตัวคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้

๔. ข้าราชการต้องรักษาระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติราชการ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามถือว่ากระทำผิดวินัย กฎหมายได้กำหนดวินัยที่ข้าราชการต้องปฏิบัติไว้มากมายหลายข้อ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ ๔ และยังคงกำหนดโทษของผู้กระทำผิดวินัยไว้ด้วย ในทางปฏิบัติแล้วระเบียบวินัยต่าง ๆ ที่กำหนดไว้นั้น มิได้มีผู้ปฏิบัติตามอย่างจริงจัง แม้แต่การลงโทษ บางครั้งผู้บังคับบัญชาก็ช่วยผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการลดโทษจากหนักให้เป็นเบาได้ตามอำนาจที่ตนมีอยู่

จะเห็นได้ว่า การนำเอาตัวแบบของเวเบอร์มาใช้ในราชการไทยนั้น ถูกนำมาใช้อย่างเป็นทางการเท่านั้น ถ้าจะใช้หลักเกณฑ์ของเวเบอร์อย่างเคร่งครัดแล้ว จากพฤติกรรมเบี่ยงเบนข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า เรายังไม่มีระบบราชการตามความหมายที่แท้จริงเลย เพียงแต่เป็นการนำเอาตัวแบบระบบราชการแบบอุดมคติของเวเบอร์มาสวมไว้เท่านั้น

๒.๒ วิวัฒนาการของระบบราชการไทย

ก. ระบบราชการในสมัยกรุงสุโขทัย ระบบราชการของไทย อาจกล่าวได้ว่าเริ่มมีมานับตั้งแต่ พ.ศ. ๑๙๘๑ คือ นับตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี สมัยนั้นมีการปกครองในลักษณะของ "บิคาปกครองบุตร" โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลาง เรียกกษัตริย์ว่า "พ่อเมือง" ข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ เรียกว่า "ลูกขุน" การแต่งตั้งข้าราชการ เป็นไปในรูปของพ่อให้มรดกกับทายาท

กรมพระยาคำรงราชานุภาพ, พระเจ้าบรมวงศ์เธอ, ลักษณะการปกครองประเทศสยามแต่โบราณ (พระนคร: สำนักพิมพ์ไทยแบบเรียน, ๒๔๔๔), หน้า ๑๐.

ข้าราชการแต่ละคนมีบรรดาศักดิ์และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามชั้นบรรดาศักดิ์ แต่ไม่มีเงินเดือนเหมือนข้าราชการในปัจจุบัน สำหรับความแตกต่างระหว่างข้าราชการทหารและพลเรือนนั้นแยกกันไต่ยาก เพราะข้าราชการในสมัยนั้น ยามปกติก็เป็นข้าราชการพลเรือน แต่เมื่อมีศึกสงครามก็เปลี่ยนสภาพเป็นทหารออกไปสู้รบกับข้าศึก แต่อิทธิพลของระบบการบริหารราชการในสมัยกรุงสุโขทัยแบบบิคาปกครองบุตรนั้น ยังแผ่มาถึงระบบการบริหารราชการในปัจจุบันอย่างมาก ซึ่งมาในลักษณะวิชามนุษย์สัมพันธ์นั่นเอง

ข. ระบบราชการในสมัยกรุงศรีอยุธยา การปกครองของไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานีนั้น ระเบียบแบบแผนและประเพณีปฏิบัติของราชการการปกครองได้รับอิทธิพลจากศาสนาพราหมณ์ตามแนวความคิดและหลักการที่ถือกันว่า อำนาจการปกครองมาจากเทพเจ้าอันศักดิ์สิทธิ์ รูปแบบการปกครองของไทยจึงเปลี่ยนจากการปกครองตามลักษณะของบิคาปกครองบุตรมาเป็นแบบนายปกครองบ่าว (Autocratic Government) พระเจ้าแผ่นดินเป็นองค์ประมุขในการรักษาและบริหารบ้านเมืองชายฉกรรจ์ทุกคนต้องรับใช้ราชการหรือรับใช้พระมหากษัตริย์ บุคคลที่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่จึงมีฐานะเป็นข้าราชการบริพารผู้รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน และเรียกบุคคลเหล่านี้ว่า "ข้าราชการ" ^๑ จากการเปลี่ยนลักษณะการปกครองแบบบิคาปกครองบุตรมาเป็นแบบนายปกครองบ่าว เป็นผลให้ข้าราชการสำคัญตนคิดว่า ตนเป็นเจ้าของขุนนางของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันความคิดเช่นนี้ก็ยังคงมีอยู่

^๑ จ्ञานงค้ สมประสงค์, การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่ (พระนคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๓๑๑.

^๒ ชูศักดิ์ เทียงตรง, การจำแนกตำแหน่งในระบบข้าราชการพลเรือนไทย (กรุงเทพมหานคร : ธนประดิษฐ์การพิมพ์, ๒๕๑๔), หน้า ๔.

อย่างไรก็ดี โครงสร้างของระบบข้าราชการค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปใน รัฐสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ซึ่งได้ทรงแบ่งแยกอำนาจในการปกครองออกเป็น ๒ ฝ่ายคือ ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายกลาโหม โดยฝ่ายพลเรือนมีสมุหนายกเป็นหัวหน้า และฝ่ายกลาโหมมีสมุหพระกลาโหมเป็นหัวหน้า สำหรับฝ่ายพลเรือนนั้น ได้มีการแบ่ง ส่วนราชการออกเป็นเวียง วัง คลังและนา เรียกว่า ระบบสตุสคตม์ ถึงแม้ว่าจะได้ มีการแยกอำนาจการปกครองออกเป็น ๒ ฝ่ายก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วข้าราชการ ฝ่ายพลเรือนและฝ่ายกลาโหมก็ได้แบ่งแยกออกจากกันอย่างจริงจัง คือ ยามสงบก็ทำหน้าที่ทางคานปกครองในลักษณะของข้าราชการพลเรือน เมื่อยามศึกสงครามก็ต้อง ออกรบ การปฏิบัติดังกล่าวได้กระทำสืบเนื่องกันมาจนเกือบจะถือได้ว่าเป็นมรดกชิ้นหนึ่ง ในระบบราชการของไทย เพราะถึงแม้ในปัจจุบัน ข้าราชการทหารบางส่วนก็ยัง คงมาทำหน้าที่ทางคานพลเรือนอยู่^๑

ค. ระบบราชการในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ความเปลี่ยนแปลง ของระบบราชการที่มองเห็นได้ชัด เริ่มขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้า อยู่หัว ในขณะที่อิทธิพลทางตะวันตกได้เริ่มแพร่เข้ามาในประเทศไทย พระองค์ ทรงจ้างครูชาวยุโรปเข้ามาสอนหนังสือโดยเริ่มในพระบรมมหาราชวังก่อน นอกจากนี้ ยังได้นำระบบการบริหารราชการของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมาใช้อีกด้วย โดย ตั้ง "กรม" เป็น "กระทรวง" ตามรูปของการแบ่งองค์การตามแบบตะวันตก และ แปลงสภาพข้าราชการบริพารทั้งหลายเป็น "ข้าราชการ" พร้อมกับกำหนดเงินเดือนและ ชั่วโมงเวลาทำงานด้วย^๒

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^๒ เกสินี หงสนันท์, วิวัฒนาการของระบบราชการไทย: การศึกษาเปรียบเทียบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับต่าง ๆ (พ.ศ. ๒๔๗๑-๒๕๑๔) (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๑๑.

ในสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้ทรงนำสิ่งใหม่ ๆ มาให้แก่ระบบราชการทางการบริหารงานบุคคล อันนับได้ว่าเป็นวิธีการสมัยใหม่ คือ ^๑

- ๑) ระบบที่ปรึกษาชาวตะวันตก
- ๒) การส่งนักเรียนไทยออกไปศึกษาอบรมต่างประเทศ เพื่อเข้ามารับราชการและเพื่อแทนที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ การกระทำในข้อนี้ ไม่ได้ทรงสนับสนุนฝ่ายราชวงศ์เท่านั้น แต่ไ้รวมถึงคนธรรมดาสามัญทั่วไปที่มีความสามารถอีกด้วย
- ๓) ทรงตั้งสถาบันการศึกษาเป็นข้าราชการ โดยการตั้งโรงเรียนข้าราชการพลเรือนขึ้น ซึ่งปัจจุบันนี้ "โรงเรียนข้าราชการพลเรือน" ได้กลายเป็น "จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย" อันเป็นมหาวิทยาลัยแห่งแรกของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๕

ต่อมา ในสมัยรัชกาลที่ ๗ พระองค์ทรงดำริว่า ควรจะได้มีการวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นระบบแบบแผน เพื่อให้ได้คนที่มีมารุ่ความสามารถเข้ามารับราชการ เป็นอาชีพต่อไป และเนื่องจากอาชีพราชการนี้เป็นอาชีพที่แตกต่างจากอาชีพอื่น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมาย หลักเกณฑ์ ขึ้นควบคุมเพื่อให้การทำงานของข้าราชการมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ด้วยเหตุนั้น พระราชบัญญัติ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓ - ๑๔.

ระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรกจึงได้มีขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีการสอบแข่งขันเข้ารับราชการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบคุณธรรม^๑ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ระบบราชการไทยได้นำระบบคุณธรรมเข้ามาใช้แทนระบบอุปถัมภ์ (Spoils System) อย่างเป็นทางการในสมัยนี้เอง

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงระเบียบข้าราชการพลเรือนเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับระบอบการปกครองใหม่ โดยการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๗๖ และให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ขึ้น ทำหน้าที่ในฐานะองค์การกลางบริหาร

^๑ ระบบคุณธรรม มีพื้นฐานที่สำคัญ ๔ ประการ คือ

ก. หลักความเสมอภาค หมายความว่า เปิดโอกาสให้ทุกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งที่จะทำงานมาสมัครสอบแข่งขันได้โดยไม่เลือกชั้นวรรณะ เพศ ศาสนา เป็นต้น

ข. หลักความสามารถ หมายความว่า ระบบราชการจะต้องคัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง โดยไม่คำนึงถึงพวกพ้องหรือญาติมิตร แต่ควรคำนึงถึงลำดับที่สอบแข่งขันได้

ค. หลักความมั่นคง หมายความว่า เมื่อเข้ารับราชการแล้ว ก็มีความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน ไม่ต้องเกรงว่าจะถูกกลั่นแกล้งจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้อื่นใด

ง. ความเป็นกลางทางการเมือง หมายความว่า ให้ข้าราชการวางตนเป็นกลางในทางการเมือง เพื่อจะได้ปฏิบัติงานได้เต็มที่โดยไม่ถูกอิทธิพลของนักการเมืองเข้ามาทักทาย.

งานบุคคล เพื่อควบคุมข้าราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ พระราชบัญญัตินี้
 ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ที่ได้เปลี่ยนแปลง
 ไป จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.
 ๒๕๑๘ ขึ้น ซึ่งมีผลทำให้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้อยู่เดิมถูกยกเลิก
 และให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แทนจนถึงปัจจุบัน

การบริหารงานบุคคลในราชการ มีลักษณะแตกต่างจากการบริหารงาน
 บุคคลโดยทั่วไป กล่าวคือ การเป็นข้าราชการ ถือว่าเป็นอาชีพให้บริการ (career
 service) ของบุคคลกลุ่มหนึ่งยึดถืออยู่ เป็นบริการที่ให้ต่อประชาชนโดยตรง คือ
 รัฐบาลทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชน เป็นนายจ้างของบุคคลกลุ่มนี้ ใต้แก่ ข้าราชการ
 ตลอดจนลูกจ้างที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐบาลไม่มีการรับผิดชอบในนโยบาย
 ข้าราชการ ดังกล่าว เป็นข้าราชการ ประเภท "ข้าราชการพลเรือน" ๑

คำว่า "ข้าราชการพลเรือน" ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
 พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ใ้บัญญัติความหมายไว้ว่า

"ข้าราชการพลเรือน" หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับบรรจุ
 และแต่งตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือน
 จากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวงทบวงกรมฝ่าย
 พลเรือน และหมายความรวมถึงข้าราชการตำรวจ ซึ่งกรม
 ตำรวจสั่งแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการตำรวจ โดยได้รับ
 เงินเดือนจากฎาจากจางควย

๑ เกศินี หงสนันท์, การบริหารงานบุคคลในราชการไทย, หน้า ๔.

ข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการพลเรือนอื่นใดที่กำหนดไว้มีด้วยกัน

๒ ประเภท คือ

๑. ข้าราชการพลเรือนสามัญ
๒. ข้าราชการพลเรือนในพระองค์
๓. ข้าราชการพลเรือนรัฐพาณิชย์
๔. ข้าราชการครู
๕. ข้าราชการตำรวจ
๖. ข้าราชการประจำต่างประเทศพิเศษ

เนื่องจากปัจจุบันนี้ ข้าราชการสังกัดกระทรวงทบวงกรมฝ่ายพลเรือนมีจำนวนมาก คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือที่เรียกกันโดยย่อว่า ก.พ. ในฐานะที่เป็นองค์การกลางบริหารงานบุคคล จึงจำเป็นต้องกระจายอำนาจในการปฏิบัติการเกี่ยวกับงานบุคคลให้หน่วยงานหรือองค์การกลางอื่น ๆ ควบคุมดูแลข้าราชการ ของคนอีกคนหนึ่ง เช่น ข้าราชการครู ให้อยู่ภายใต้การดูแลของคุรุสภา โดยมีพระราชบัญญัติข้าราชการครูแยกออกไปต่างหาก เป็นต้น

๒.๓ ระบบคุณธรรมในระบบราชการไทย

อาชีพการ เป็นข้าราชการของไทยในสมัยก่อนนั้น เริ่มมาจากการปกครองในลักษณะบิคาปกครองบุตร โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นเสมือนพ่อ ข้าราชการเปรียบเสมือนลูก ๆ หรือคนในครอบครัว ต่อมาก็เปลี่ยนแปลงไปเป็นระบบทหาร คือ ยามปกติก็มีสภาพเป็นข้าราชการพลเรือน พอถึงยามสงครามก็ออกรบ จนกระทั่งถึงสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการแยกทหารออกจากข้าราชการพลเรือน ระบบข้าราชการ ก็เป็นไปในรูปแบบอุปถัมภ์หรือระบบเล่นพรรคเล่นพวก คือ คนที่เป็นข้าราชการ ก็มักจะนำบุตรหลานของตนหรือของพรรคพวกเข้ามารับราชการด้วย โดยไม่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ มีความเหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการเพียงใด นอกจากนั้น การเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งก็เลื่อนกันขึ้นไปตามแต่ว่าใครจะมี

พรรคพวกมาก ทำให้ระบบราชการของไทยหย่อนประสิทธิภาพ และถ่วงความเจริญ
 ของประเทศชาติ เรื่อยมา^๑ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ในสมัยรัตนโกสินทร์
 พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ จึงได้โปรดเกล้าฯ พระราชทาน
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฉบับแรก ออกมา เพื่อให้ระบบข้าราชการ
 ได้เป็นไปตามระบบคุณธรรม พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพื่อให้
 เหมาะสมกับกาลสมัยอีกหลายครั้ง จนครั้งสุดท้าย หมายความว่าควรระเบียบข้าราชการ
 พลเรือนที่ใช้เป็นหลักอยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
 พ.ศ. ๒๕๑๘ ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบควยสาระสำคัญของระบบคุณธรรม
 หลายประการ ได้แก่^๒

๑. กำหนดคุณสมบัติและพื้นความรู้ของผู้ที่จะสมัครเข้ารับราชการ เพื่อจะ
 ให้ได้คนดีไว้ปฏิบัติราชการ
๒. กำหนดให้มีการ เปิดรับสมัคร สอบแข่งขันเข้ารับราชการ โดยเปิดเป็น
 การทั่วไป
๓. กำหนดให้บรรจุตามลำดับที่ที่สอบได้ เพื่อเลือกสรร เอาผู้ที่มีความรู้
 ความสามารถสูงกว่าผู้อื่นไว้ เป็นข้าราชการ
๔. กำหนดให้มีการ ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการในการบรรจุครั้งแรก ก่อน
๕. กำหนดหลักเกณฑ์ในการ เลื่อนขั้น เลื่อนเงินเดือน เพื่อให้เป็นไปโดย
 ยุติธรรมและเหมาะสมแก่การที่จะบำเหน็จความดีความชอบ อันจะเป็นทางส่งเสริม
 สมรรถภาพของข้าราชการ

^๑ จ้างงค์ สมประสงค์, การบริหารพนักงานการเจ้าหน้าที่, หน้า ๗๕๐.

^๒ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานบุคคล เอกสารประกอบการบรรยาย
 วิชาหลักบริหาร ๑ (แผนกข้าราชการและคำบรรยาย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย),
 หน้า ๕.

๖. กำหนดให้มีการ สอบคัดเลือกเมื่อจะ เลื่อนชั้นข้าราชการ ทั้งนี้เพื่อจะ
เลือกสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ แต่งตั้งให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่

๗. กำหนดกรณีที่จะให้ข้าราชการ พ้นจากหน้าที่ราชการ ได้ไว้ว่า มีกรณีใดบ้าง
โดยไม่พลอยให้ผู้อ่านอาจสั่งให้พ้นจากราชการตามใจชอบด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือ
เหตุผลทางการ เมือง และหากจะให้พ้นจากราชการ เพราะกระทำผิด ก็จะต้องสอบ
สวนพิจารณาตามวิธีการที่กำหนดไว้ เป็นการให้หลักประกันความมั่นคงแก่ข้าราชการ

๘. กำหนดให้มี ก.พ. เป็นคณะกรรมการ กลางการบริหารงานบุคคล วาง
ระเบียบควบคุมและดำเนินการ เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นไปตามหลัก
การที่พระ ราชบัญญัติกำหนดไว้ ให้อยู่ในมาตรฐานที่ใคร่ ค้ำกันทุกกระทรวงทบวงกรม

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะระบบข้าราชการพลเรือนของไทย
จะได้เป็นไปตามหลักของระบบคุณธรรมก็ตาม แต่ก็ยังเปิดโอกาสให้น่าระบบอุปถัมภ์
เข้าใช้ได้เหมือนเดิมทั้งในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ตำแหน่งข้าราชการ
พลเรือนในระดับสูง ๆ ขึ้นไป อาจมีการ เลื่อนชั้นได้โดยการ คัดเลือก ไม่ต้องผ่าน
การสอบแข่งขันหรือสอบคัดเลือกเพื่อวัดความรู้ความสามารถ นี่เป็นทางหนึ่งที่เปิด
โอกาสให้ผู้นับถือนับฐานะสามารถ เลือกบุคคลที่เป็นพรรคพวกของตน เข้าดำรงตำแหน่ง
ในระดับสูง ๆ ได้โดยไม่พิจารณาถึงความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นหลัก เป็นเหตุ
ให้ข้าราชการ ผู้มีความรู้ความสามารถอย่างแท้จริง ซึ่งตั้งใจปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่มีพรรค
พวกช่วยเหลือ เกิดความท้อถอยและเสียกำลังใจในการทำงาน อันเป็นผลกระทบ
กระเทือนไปถึงประสิทธิภาพของราชการในที่สุดได้

นอกจากสิ่งที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว การเลื่อนชั้นเงินเดือน เป็นกรณีพิเศษ
ซึ่งควร จะ เลื่อนให้แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติงานดี เหนือกว่าคนอื่นนั้น ในทางปฏิบัติแล้ว
ปรากฏว่า มักจะได้แก่ข้าราชการที่อยู่ใกล้ศูนย์กลางอำนาจเป็นส่วนใหญ่ การศึกษา
เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของระบบราชการพลเรือนและองค์การรัฐวิสาหกิจ
จึงมุ่งศึกษาถึงแนวความคิดและขั้นตอนต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน

ทั้งสองว่าได้เป็นไปตามหลักการของระบบคุณธรรมหรือไม่ เพราะในสายตาของคนส่วนใหญ่ มักจะมองระบบราชการในแง่ของการ เล่นพรรคเล่นพวก ใครมีญาติพี่น้อง หรือสนิทสนมกับผู้ใหญ่ในวงการราชการมาก ก็มีโอกาที่จะได้เข้ารับราชการและมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ราชการ เร็วกว่าคนอื่น

การเล่นพรรคเล่นพวกนี้ นับว่าเป็นลักษณะเด่นของระบบราชการไทย โดยเฉพาะในหมู่ข้าราชการระดับสูง ๆ การมีเส้นมีสายเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ศาสตราจารย์วิลเลียม เจ. ชิพพิน กล่าวไว้ในเรื่อง "ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย" ว่า การให้ความสำคัญความชอบในวงราชการของไทย เกือบจะไม่ได้ตั้งอยู่บนประสิทธิผลของการปฏิบัติงานเลย และการปูนบำเหน็จรางวัล ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์อันที่มิใช่คือผู้บังคับบัญชา ปัญหาเรื่องการเล่นพรรคเล่นพวก จึงเป็นปัญหาที่พบกันอยู่เสมอในทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร้องเรียนว่า ผู้บังคับบัญชาขาดความยุติธรรมในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี

ฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า การใช้ระบบคุณธรรมในวงราชการไทย อาจนำมาใช้ได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น คือในระยะแรกเริ่ม แต่เมื่อถึงการก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งสำคัญในระดับสูงแล้ว ความสามารถในการทำงานย่อมไม่เพียงพอต่อการพิจารณา เพราะยังมีปัจจัยอื่น ๆ อีกหลายอย่างรวมอยู่ในคำคำเดียวคือ "ความเหมาะสม"

^๑ วิลเลียม เจ. ชิพพิน, "ระบบราชการพลเรือนแห่งราชอาณาจักรไทย" แปลโดย ไสรัจ สุจริตกุล ใน การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย, อมร รัชศาสตร์ และ ไสรัจ สุจริตกุล, บรรณาธิการ, ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒. (พระนคร : สถาบันวิจัยและพัฒนาบริหารศาสตร์, ๒๕๑๔), หน้า ๖๔ - ๖๕.

ซึ่งยังไม่มีผู้ใดสามารถให้คำจำกัดความของคำดังกล่าวได้ ดังนั้น สิ่งที่เรา
 "ระบบคุณธรรม" จึงน่าจะเป็นเพียงภาพลวงตา มากกว่าที่จะถือปฏิบัติกันอย่างจริงจัง
 ในทุก ๆ หน่วยงานของทางราชการ

ยิ่งในวงการรัฐวิสาหกิจ เป็นที่กล่าวกันว่า ใ้ระบบการ เล่นพรรคเล่น
 พวกอย่างเปิดเผย ถ้าไม่มีเส้นมีสายแล้ว อยาคิดที่จะเข้าไปทำงานเลย และ
 ถึงแม้จะมีโอกาสเข้าไปทำงานด้วย ก็อาจก้าวหน้าได้ช้า ถ้าไม่รู้จักปฏิบัติคนใหญ่
 บังคับบัญชาชอบและพอใจ หรือไม่มีพวกพ้องอยู่ในนั้น

๓. แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลขององค์การรัฐวิสาหกิจ

ในปัจจุบัน รัฐบาลหลายประเทศต้องรับภาระในทางเศรษฐกิจมากขึ้น
 ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้าดำเนินการ กิจบางประเภทในรูปของรัฐวิสาหกิจ โดยมีขอบเขต
 การดำเนินงานแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ สำหรับประเทศไทยรัฐวิสาหกิจ เป็น
 หน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และเป็นเครื่องมือของรัฐบาล
 ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายธุรกิจ
 เอกชน เพื่อให้การบริหารงานดำเนินไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ สามารถ
 เป็นเครื่องมือในการบริหารและบริการแก่ประชาชนได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานราชการที่มี
 ระเบียบและแบบแผนและการปฏิบัติงานที่ล่าช้า °

° สุพิน ปัญญาภัก, "รัฐวิสาหกิจกับการควบคุม," วารสารรัฐวิสาหกิจ
 ๘ (กรกฎาคม ๒๕๑๕) : ๗.

๓.๑ ความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ"

คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" เพิ่งจะเริ่มใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๒ นี้เอง โดยเริ่มใช้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งได้บัญญัติความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ไว้ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ซึ่งทุนทั้งสิ้นเป็นของกระทรวงทบวงกรมในรัฐบาล หรือกระทรวง ทบวงกรมในรัฐบาลที่มีทุนรวมอยู่ภายใต้การ อยุ่ละหาสิทธิ หรือ บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติ บุคคลดังกล่าวข้างต้นมีทุนรวมอยู่ภายใต้การ อยุ่ละหาสิทธิ และให้หมายความรวมถึงองค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ชุมกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ และรวมตลอดถึงบริษัทหรือห้าง หุ้นส่วนนิติบุคคลใด ๆ ที่องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงาน ชุมกิจของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ภายใต้การ อยุ่ละหาสิทธิ"

ส่วนในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ ได้บัญญัติ ความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจ" ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า ^๑

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานชุมกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ภายใต้การ อยุ่ละหาสิทธิ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ภายใต้การ อยุ่ละหาสิทธิ

^๑พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๒, "ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๖๔, มาตรา ๔ วรรค ๓.

^๒"พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒, "ราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม ๗๖ ตอนที่ ๕๔, มาตรา ๔ วรรค ๔.

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ควยเกินการ อยละหาสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ควยเกินการ อยละหาสิบ

กล่าวโดยสรุปแล้ว รัฐวิสาหกิจนั้นหมายถึง

๑. องค์การหรือหน่วยงานรัฐ กิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

๒. บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การหรือหน่วยงานรัฐ กิจที่รัฐเป็นเจ้าของหรือที่รัฐวิสาหกิจอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลาย ๆ อย่างเข้าไปมีทุนรวมอยู่ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดนั้น โดยทุนดังกล่าวรวมกันแล้วต้องมากกว่าครึ่งหนึ่งของทุนทั้งหมดของบริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนั้น^๑

๓.๒ โครงสร้างและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้น ได้มีการจัดตั้งขึ้น โดยอาศัยอำนาจของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ กันดังนี้

๑) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ

๒) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๕๖

๓) จัดตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๑ เถน จาคีทวีช และพิชัยรัตน์ สุขทรศนีย์, "รัฐวิสาหกิจกับปัญหาในการดำเนินงาน," วารสารการบริหาร ๑ (พฤศจิกายน ๒๕๑๔) : ๘ - ๘.

- ๔) จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ
 ๕) จัดตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี^๑

เนื่องจากรัฐวิสาหกิจทุกชนิดถูกจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจ เฉพาะ
 อย่าง หรือโดยกรณีตามข้อ ๒ ถึงข้อ ๕ ดังนั้น รัฐบาลจึงมีบทบาทอย่างเต็มที่ต่อการ
 ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทุกชนิด คือ ต้องดำเนินงานตามเป้าหมายขององค์การและ
 ตามนโยบายของรัฐบาล และต้องสังกัดอยู่ในกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเสมอไป
 รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สังกัดอยู่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการทั่วไป
 ขององค์การ มีอำนาจสั่งให้องค์การนั้น ๆ ซึ่งแจ้งขอเท็จจริง แสดงความคิดเห็น
 จัดทำรายงานเสนอ หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ซึ่งขัดนโยบายของรัฐบาล รวมทั้ง
 มีอำนาจสั่งสอบสวนขอเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานต่าง ๆ ส่วนระเบียบวิธีการ
 ดำเนินงานภายในองค์การนั้น ส่วนมากมักจะกล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ ในพระราชบัญญัติ
 หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การ แต่รายละเอียดในการปฏิบัติงานจริง ๆ มักจะ
 ปรากฏในระเบียบข้อบังคับขององค์การนั้น ๆ ซึ่งอาจออกโดยมติของคณะรัฐมนตรี
 หรือคณะกรรมการขององค์การเอง ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้น สามารถ
 กล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจทุกชนิดของไทย บริหารงานโดยระบบคณะกรรมการ
 (Board of Directors) ซึ่งคณะกรรมการเหล่านั้น แต่งตั้งจากบุคคลในหน่วย
 ราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนมากเป็นคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง นอกจากนั้น
 อาจคัดเลือกมาจากผู้มีความรู้ ความชำนาญด้านอื่น ๆ บาง เช่น นักวิทยาศาสตร์
 นักกฎหมาย แพทย์ นักเศรษฐศาสตร์ และนักธุรกิจ เป็นต้น คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้
 แต่งตั้งคณะกรรมการและประธานกรรมการให้ดำรงตำแหน่งในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ

^๑ เฉลิมพล ศรีพงษ์, การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ (คณะรัฐศาสตร์
 มหาวิทยาลัยรามคำแหง), หน้า ๗๖ - ๗๗.

อาจเป็น ๔ ปี หรือ ๕ ปี แล้วแต่ระเบียบของรัฐบาลกิจแต่ละชนิดจะกำหนดไว้ คณะกรรมการคณะนี้มีหน้าที่ในค่านวามนโยบาย ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปขององค์การ วางระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์การที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การบริหารงานคลัง โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เป็นที่นำสั่งเกล้าว่า เรื่องต่าง ๆ ในการดำเนินงานรัฐบาลกิจ จะต้องได้รับอนุมัติหรือได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก่อนเสมอ ดังนั้น อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองย่อมจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานของรัฐบาลกิจเป็นอย่างมากด้วย ข้อที่นำสั่งเกล้าอีกประการหนึ่ง คือ คณะกรรมการ โดยตำแหน่งนั้น ส่วนมากมีงานอื่นซึ่ง เป็นหน้าที่โดยตรงมาคอยอยู่แล้ว ย่อมไม่สามารถจะปฏิบัติงานในหน้าที่กรรมการให้มีประสิทธิภาพมากนัก นอกจากจะ คอยรับ ร้องขอคำปรึกษาของผู้จัดการ หรือผู้อำนวยการที่เสนอขึ้นมาให้รับทราบ เท่านั้น งานค่านบริหารที่แท้จริง เป็นของผู้จัดการ หรือผู้อำนวยการรัฐบาลกิจนั้น ๆ โดยยึดถือ นโยบาย ระเบียบข้อบังคับขององค์การที่วางไว้เป็นหลักปฏิบัติ^๑

๔. สรุปแนวความคิดและการปฏิบัติ เปรียบเทียบระหว่างระบบราชการ กับการบริหารงานบุคคลในรัฐบาลกิจ

สำหรับการบริหารงานค่านบุคคล รัฐบาลกิจ โดยทั่วไปได้รับอิสระ ในการสร้างระบบการบริหารงานบุคคลได้โดยไม่ต้องขึ้นกับระบบข้าราชการ รัฐบาลกิจ แต่ละแห่งจึงต่างกำหนดระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกิจ ของตนขึ้นมาใช้เอง สามารถดำเนินการค่านบุคคลตามวิธีที่รัฐบาลกิจนั้น ๆ พิจารณา เห็นว่าเหมาะสม เช่น ในการสรรหาบุคคลเข้าทำงานรัฐบาลกิจไม่จำเป็นต้องดำเนินการ ทดสอบผู้สมัคร ทุกตำแหน่งเหมือนเช่นข้าราชการ เสมอไป การกำหนดอัตราเงินเดือน

^๑ ใสว พรหมขุนทอง, บทบาทรัฐบาลกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ (คณะ รัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๓), หน้า ๑๓ - ๑๔.

ส่วนภาครัฐวิสาหกิจจะกำหนดให้สูงกว่าข้าราชการ เพื่อไม่ให้อัตราเงินเดือนแตกต่างจากเอกชนมากนัก นอกจากนี้ ยังมีการให้เงินตอบแทนพิเศษในรูปแบบโบนัส เพื่อจูงใจให้บุคคลสนใจมาทำงานในรัฐวิสาหกิจ และพอใจที่จะปฏิบัติงานนานที่สุดและให้มีประสิทธิภาพที่สุด แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินงานของรัฐ การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจบางแห่งจึงยังคงถูกควบคุมโดยกฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ในทางปฏิบัติจึงมักปรากฏว่า ระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ มีความคล้ายคลึงกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจจะเป็นเพราะว่า

- ก. ถือว่าตำแหน่งข้าราชการ เป็นตำแหน่งที่มีเกียรติ พนักงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องการมีเงื่อนไขในการทำงานเช่นเดียวกับข้าราชการ
- ข. บรรดาข้าราชการทั้งหลายไม่พอใจให้พนักงานของรัฐวิสาหกิจมีฐานะพิเศษเหนือกว่าคน เช่น ได้รับเงินเดือนมากกว่า มีโบนัสตอบแทนประจำปี โดยอ้างว่าเป็นการไม่ยุติธรรมและไม่ให้ความเสมอภาคแก่ข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่ข้าราชการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจมีฐานะ เป็นผูปฏิบัติงานของรัฐบาล เช่นเดียวกัน
- ค. รัฐบาลต้องการจะป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันแย่งตัวบุคคลระหว่างรัฐวิสาหกิจกัน เพราะถ้าหากปล่อยให้รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งสามารถกำหนดคนโยบายคนบุคคลได้โดยเสรีแล้ว ก็จะได้แย่งตัวบุคคลกันเอง ผู้ปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งอาจย้ายไปทำงานในรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่ง เพราะสามารถยื่นขอเสนอที่ดีกว่า แต่เมื่อเข้าไปทำงานได้ไม่กี่เดือน พบว่ามีรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่งเสนอเงินเดือน

๑ พรทิพย์ แก้วคำภา, "การบริหารงานบุคคลของการรถไฟแห่งประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๕), หน้า ๓๘ - ๓๙.

ที่ดีกว่า ก็จะย้ายไปอีก ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการออกจางานในอัตราสูง รัฐบาลจึงมักจะ เป็นผู้กำหนดเงื่อนไขในการทำงานของรัฐวิสาหกิจไว้ด้วยตนเอง

ง. รัฐบาลมีความเชื่อว่า ถ้าให้รัฐวิสาหกิจสามารถกำหนดนโยบายด้านบุคคลของตนเองโดยอิสระแล้ว จะเป็นช่องทางให้เกิดการคอร์ปชั่นหรือระบบการเลินปวกขึ้น แต่ระบบแบบนี้ไม่ค่อยมีในวงราชการ เพราะว่ามีกฎเกณฑ์ข้อบังคับอย่างเข้มงวด

การที่การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจมีความผูกพันกับระบบราชการอย่างมากนี้เอง และส่วนใหญ่ใคร่แกขอจำกัดสำคัญ ๆ เช่น อัตราเงินเดือน จะต้องไม่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่น นโยบายจะต้องให้ประสานกับนโยบายด้านอื่นทั้งหลายของรัฐ เป็นต้น ทำให้รัฐวิสาหกิจไม่อาจดำเนินงานด้วยความรวดเร็วหรือด้วยประสิทธิภาพที่จำเป็นในทางธุรกิจได้ ทั้งไม่อาจดึงดูดคนหรือกระตุ้นคนที่มีความสามารถทางธุรกิจมาทำงานด้วยได้ บางครั้งจึงทำให้เกิดความผิดพลาดค่าใช้จ่ายสูง ไร้ประสิทธิภาพ และกลายเป็นแหล่งสูญเสียเงินของประเทศไป

๔.๑ เปรียบเทียบในด้านการสร้างการบริหารงานบุคคลในระบบราชการ กับองค์การรัฐวิสาหกิจ

ถ้าจะพิจารณา เปรียบเทียบการบริหารงานบุคคลของราชการ กับรัฐวิสาหกิจแล้ว พบว่ามีข้อแตกต่างกันบางประการ ดังนี้

ก. การบรรจุและแต่งตั้ง ตามหลักการบริหารงานบุคคลที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป คือ การบรรจุคนที่มีความรู้ความสามารถให้เข้าทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่เหมาะสม การที่จะให้ใครมาซึ่งบุคคลดังกล่าว ต้องใช้หลักและวิธีการของระบบคุณธรรม โดยหลักเล็งระบบอุปถัมภ์ให้มากที่สุด แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การคัดเลือกบุคคลเข้าปฏิบัติงานในองค์การรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปกลับนำเอาระบบอุปถัมภ์มาใช้มากที่สุด บุคคลภายนอกมีโอกาสที่จะได้เข้าไปทำงานในรัฐวิสาหกิจ

น้อยมาก เพราะโดยทั่ว ๆ ไปแล้ว รัฐวิสาหกิจไม่มีการประกาศรับสมัคร สอดคัดเลือกบุคคลภายนอกเข้าไปทำงานอย่างเปิดเผย ยกเว้นในกรณีที่ทำคนในหน้าที่นั้นไม่ได้จริง ๆ^๑
ส่วนราชการก็อรรถระบบคุณธรรมอย่างเคร่งครัดกว่า

ข. ค่าตอบแทน โดยทั่วไป รัฐวิสาหกิจจะมีค่าตอบแทนในรูปของค่าเงินที่สูงกว่าทั้งค่านอัตราเงินเดือน โดยเปรียบเทียบคนที่มีความรู้หน้าที่ในระดัยเดียวกัน มีวุฒิเท่ากัน รัฐวิสาหกิจจะกำหนดอัตราเงินเดือนไว้สูงกว่าราชการ นอกจากนี้ รัฐวิสาหกิจยังให้เงินโบนัสอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากเงินเดือนอีกด้วย ส่วนเงินตอบแทนอื่น ๆ เช่น เงินช่วยเหลือค่าครองชีพ บำเหน็จ บำนาญ ทั้งรัฐวิสาหกิจและราชการก็มีเหมือน ๆ กัน ตามระเบียบเงินตอบแทนของแต่ละแห่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งก็มีได้ใช้มาตรฐานเดียวกันในการกำหนดอัตราเงินเดือน รัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งอาจกำหนดอัตราเงินเดือนของพนักงานรัฐวิสาหกิจไว้สูงกว่าอีกแห่งหนึ่งก็ได้^๒

ค. การพัฒนาบุคคล (Personnel Development) งานรัฐวิสาหกิจโดยทั่ว ๆ ไป มักไม่ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนาบุคคลเท่าไรนัก ส่วนมากยังขาดโครงการฝึกอบรมพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่จะถือการทำงานเป็นการฝึกงานโดยตรง โดยถือระยะเวลาระหว่าง ๖ - ๑๒ เดือนก่อนเริ่มเข้าทำงานเป็นระยะฝึกงาน ถ้าปรากฏว่ามีความสามารถเหมาะสมก็จะได้รับการบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงาน ถ้าไม่มีความสามารถก็ไม่ได้รับการแต่งตั้งบรรจุเข้าทำงาน^๓

^๑ ไสว พรหมขุนทอง, บทบาทรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ, หน้า ๓๓.

^๒ เฉลิมพล ศรีหงษ์, การบริหารงานรัฐวิสาหกิจ, หน้า ๘๒.

^๓ ไสว พรหมขุนทอง, บทบาทรัฐวิสาหกิจที่มีต่อการพัฒนาประเทศ, หน้า ๓๔.

ส่วนงานคนอื่น ๆ เช่น ระเบียบการจ้างผู้ปฏิบัติงาน ส่วนใหญ่รัฐวิสาหกิจ
ยังคงยึดถือปฏิบัติตามแบบแผนของทางราชการอยู่มาก การพิจารณาความดีความชอบ
เพื่อการเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนชั้นเงินเดือน การลา การลงโทษทางวินัย
เป็นต้น ก็ยังคงคล้ายคลึงกับระบบราชการอยู่

สำหรับรายละเอียดในการเปรียบเทียบกระบวนการบริหารงานบุคคลของ
ระบบราชการ กับระบบรัฐวิสาหกิจ จะกล่าวถึงต่อไปในบทที่ ๔

๔.๒ เปรียบเทียบเกี่ยวกับหลักการและเป้าหมายของระบบราชการและ องค์การรัฐวิสาหกิจ

การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปแล้ว มักดำเนินการ
เกี่ยวกับการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้อง
มีการปรับตัวเองอย่างรวดเร็วให้ทันต่อเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่คาดฝัน
ต้องการ การตัดสินใจที่รวดเร็ว และสามารถฉวยโอกาสจากการเปลี่ยนแปลงนี้ให้
เป็นประโยชน์ สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญสำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพยิ่งกว่าการ
จัดการ โดยยึดตัวบทกฎหมายอย่างเคร่งครัด ดังเช่นการบริหารงานของทางราชการ
ในการจัดการของรัฐวิสาหกิจนั้น ต้องมีลักษณะคล่องตัวตามแบบอย่างขององค์การธุรกิจ
โดยทั่วไป ถึงแม้ว่าจะมีสภาพบางอย่างคล้ายคลึงกับของราชการก็ตาม แต่ก็มีอำนาจ
อิสระในการจัดการมากกว่า^๑

^๑ ประสงค์ วุฒิปันธุ์, ร.อ.และคณะ, รายงานการศึกษาและค้นคว้าเรื่อง
บทบาทและการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ (คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒน
บริหารศาสตร์, ๒๕๑๒), หน้า ๒๔.

จากการศึกษาถึงหลักการและเป้าหมายของการดำเนินงานระหว่างระบบราชการและองค์การรัฐวิสาหกิจแล้ว จะพบว่ามึลักษณะแตกต่างกัน ในที่นี้จะพิจารณาในแง่ของหน้าที่ (Functions) ของรัฐวิสาหกิจกับราชการพลเรือน ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมีลักษณะแตกต่างกัน ๕ ประการด้วยกัน คือ ๑

๑. การผลิต (Production Function) การผลิต ได้แก่ ขบวนการ เกี่ยวกับการรวมเอาคนและเครื่องจักร เพื่อทำการผลิตสินค้าและบริการ เพื่อสนองความต้องการของมนุษย์ รัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการในด้านการผลิตสินค้าและบริการ ในรูปร่างลักษณะตามราคาและเหมาะสมตามสมัยนิยม เพื่อสนองความต้องการของผู้บริโภค ซึ่งลักษณะดังกล่าวแตกต่างกับทางราชการพลเรือน เพราะว่าราชการนั้นมุ่งผลิตแต่บริการเพื่อประชาชน แต่ก็ยังมีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่อาจจะผลิตแต่เฉพาะบริการก็ได้

๒. การตลาด (Marketing Function) ได้แก่ การซื้อและการขายสินค้าหรือบริการ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งเป็นขบวนการเกี่ยวกับการส่งสินค้าให้แก่ผู้บริโภค องค์การรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปดำเนินงานเกี่ยวกับทางด้านการตลาดต่าง ๆ ได้แก่ การสร้างความนิยมให้ลูกค้าที่มีความต้องการในสินค้า การวิเคราะห์เกี่ยวกับตลาด การจัดหาสินค้า การเลี้ยงภัย การจัดหามาตรฐานสินค้า การเงิน รวมทั้งการขนส่งและการเก็บรักษาสินค้า เป็นต้น ซึ่งหน้าที่ในทางด้านการตลาดนี้ ทางราชการพลเรือนไม่มี เพราะว่าการราชการไม่ต้องการรายได้

๓. การคลัง (Fiscal Function) การดำเนินงานทางธุรกิจใด ๆ ก็ตาม การคลังเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะต้องมีการจ่ายเงินเดือนค่าจ้าง จ่ายเงินเพื่อซื้อวัตถุดิบ หรือการผลิต การจัดหาอุปกรณ์ การก่อสร้าง การคนควาวิจัย

ทั้งการขยายงาน การคลังของรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะแบบเดียวกับของธุรกิจเอกชน ซึ่งต้องการอิสระทางการคลังของตนเอง กล่าวคือ มีงบประมาณรายได้รายจ่ายของตนเอง นอกจากการยกก่อสร้างใหญ่ ๆ เท่านั้นที่ต้องอาศัยเงินจากงบประมาณแผ่นดิน ลักษณะดังกล่าวแตกต่างกับของทางราชการ ซึ่งขึ้นอยู่กับวิธีการงบประมาณแผ่นดินแบบธรรมดาทั่วไป อย่างไรก็ตาม การมีอิสระการคลังอันเป็นของตนเองดังกล่าว อาจเป็นเหตุให้รัฐวิสาหกิจต้องพยายามหารายได้เพื่อเลี้ยงตัวเองและก่อให้เกิดการปรับปรุงการจัดการให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อการอยู่รอดของตัวเองตามแบบธุรกิจเอกชน

๔. การบริหารงานคานบุคคล (Personnel Function) การบริหารงานบุคคลขององค์การรัฐวิสาหกิจ โดยทั่วไปแล้วมักคัดแปลงมาจากแบบการบริหารงานบุคคลของทางราชการ ลักษณะดังกล่าวนี้อาจไม่เหมาะสมต่อความต้องการในการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องการความคล่องตัวมากกว่า การที่รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้ระบบราชการมากเกินไป ทำให้ผู้บริหารขาดความเป็นอิสระในการดำเนินงาน ไม่สามารถตัดสินใจเองได้ แม้กระทั่งการตัดสินใจเกี่ยวกับงานบุคคล เช่น การแต่งตั้งโยกย้ายคน ก็ต้องนำเขาประชุมคณะกรรมการ เป็นเหตุให้การดำเนินงานล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และความคล่องตัว

๕. การวิจัย (Research Function) ในวงการธุรกิจนั้น การวิจัยถือว่าเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานประการหนึ่ง การวิจัยนี้ ได้แก่ การวิจัยทางการตลาดและการวิจัยเพื่อการพัฒนา โดยทั่วไปแล้วธุรกิจมักจะทำการวิจัยเพื่อวัตถุประสงค์ คือ เพื่อให้มีเครื่องมือการผลิตที่สมบูรณ์ทันสมัย พัฒนากระบวนการผลิตใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถใช้วัตถุดิบในการผลิตให้น้อยลงและมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยและพัฒนานี้ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่โดยอมรับและนำมาปฏิบัติ บางแห่งได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ แต่สำหรับหน่วยงานของทางราชการนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีเพียงบางแห่งเท่านั้น ที่มีการวิจัยและพัฒนา

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการวิจัยทางด้านการตลาด เพราะว่าการทำการมีหน้าที่มุ่งเฉพาะทางด้านการเสนอบริการ เท่านั้น ๑

เมื่อได้ศึกษาถึงหลักการและเป้าหมายของระบบราชการและองค์การรัฐวิสาหกิจแล้ว จะเห็นถึงลักษณะแตกต่างดังกล่าวข้างต้น จากลักษณะที่แตกต่างกันนี้เอง มีผลไปถึงการบริหารงานบุคคลในองค์การด้วย เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการผลิตหรือจำหน่ายสินค้าหรือบริการ จึงต้องการความคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่งานจะบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการได้ก็อาศัยผู้ปฏิบัติงานด้วย ดังนั้น เพื่อให้งานสามารถบรรลุถึงเป้าหมายที่ต้องการ และตั้งใจให้ผู้ปฏิบัติงานมีความยินดีที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ตลอดจนทำงานอยู่ในองค์การนาน ๆ รัฐวิสาหกิจจึงพยายามเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานด้วยการให้บริการสวัสดิการทั้งในด้านการรักษาพยาบาล สุขภาพอนามัย การให้เงินโบนัสประจำปี การให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรม การอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้ สร้างความรู้สึกมั่นคงในการทำงาน การพัฒนาบุคคล เป็นต้น

สำหรับทางราชการนั้น ก็เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ มีการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับสวัสดิการในด้านต่าง ๆ เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น ตลอดจนส่งเสริมให้มีการพัฒนาบุคคลทั้งในด้านที่หลงราชการจัดให้ เช่น การฝึกอบรมในกรณีต่าง ๆ การดูงาน การให้ทุนการศึกษา ในด้านที่ข้าราชการขอลาศึกษาต่อด้วยทุนส่วนตัว ทางราชการก็อนุมัติเช่นเดียวกัน แต่ทั้งนี้คงทำตามระเบียบที่ทางราชการกำหนดไว้ด้วย นอกจากนี้ยังสร้างความรู้สึกมั่นคงในการทำงานด้วยการให้บำเหน็จบำนาญ หมายความว่า

๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕.

ถึงข้าราชการผู้นั้น จะต้องออกจากราชการ เพราะครบเกษียณอายุก็ตาม แต่เขาก็ยังสามารถดำรงชีพอยู่ได้ด้วยเงินบำนาญที่ได้รับ ซึ่งรายละเอียดสำหรับเรื่องต่างๆ ที่กล่าวมานี้ ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๔

๕. ความคล้ายคลึงกันของระบบราชการและรัฐวิสาหกิจ

แม้ว่ารัฐจะได้จัดตั้งองค์การรัฐวิสาหกิจขึ้นใหม่ให้ลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายธุรกิจเอกชนเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารงานก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่ารัฐวิสาหกิจไม่มีอิสระในการบริหารงานอย่างแท้จริง กล่าวคือต้องดำเนินงานตาม เป้าหมายขององค์การและตามนโยบายของรัฐบาล และต้องสังกัดอยู่กระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สังกัดอยู่เป็นผู้มีอำนาจควบคุมดูแลกิจการทั่ว ๆ ไป ตรวจสอบ สั่งงาน ยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่เป็นการขัดต่อนโยบายของรัฐบาลได้ นอกจากนั้น คณะกรรมการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็มักแต่งตั้งจากข้าราชการในหน่วยราชการและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องมาเป็นกรรมการ จากการที่แต่งตั้งข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งในรัฐวิสาหกิจนี้เองเป็นผลให้ระเบียบต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจมีความคล้ายคลึงกับราชการมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการบริหารงานบุคคล ถึงแม้ว่ารัฐวิสาหกิจจะมีอิสระในการสรรหาบุคคลเข้ามาทำงาน แต่เรื่องอื่น ๆ เช่น การกำหนดอัตราเงินเดือน สวัสดิการ รัฐวิสาหกิจถูกจำกัดด้วยหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่ กค ๐๕๐๒/ว ๑๔๔๓๑ ลงวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เรื่อง การพิจารณาประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ อัตราเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งกำหนดไว้ดังนี้

๑. อัตราเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่เริ่มบรรจุใหม่ที่มีวุฒิการศึกษาในระดับเดียวกัน ให้บรรจุเขาทำงานโดยได้รับเงินเดือนหรือค่าจ้างสูงกว่าของทางราชการได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างแรกเขาทำงานของอัตราของทางราชการ ส่วนรัฐวิสาหกิจใดมีความจำเป็นต้องกำหนดอัตราเงินเดือน ค่าจ้างสำหรับพนักงานและลูกจ้างให้สูงกว่าอัตราดังกล่าวข้างต้น ให้ทำความเข้าใจกับกระทรวงการคลัง

หากรัฐวิสาหกิจมีการจ่ายเงินช่วยค่าครองชีพและเงินยังชีพ หรือเงินที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีลักษณะอย่างเดียวกัน ให้คงไว้ในอัตราเดิม และแยกไว้ต่างหากจากเงินเดือนและค่าจ้าง

๒. เงินโบนัส ให้รัฐวิสาหกิจจ่ายเงินโบนัสตามผลการดำเนินงานตามอัตราส่วนของกำไรสุทธิที่คณะกรรมการกำหนด คืออย่างสูงให้ได้รับไม่เกินคนละ ๕ เท่าของเงินเดือนหรือค่าจ้างรายเดือน โดยเสียภาษีเงินได้เอง

๓. เงินสวัสดิการต่าง ๆ การจ่ายเงินสวัสดิการให้พนักงานและลูกจ้าง ในขณะที่ยังปฏิบัติงานอยู่ในรัฐวิสาหกิจ เช่น ค่าเล่าเรียนบุตร ค่ารักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือบุตร ให้กำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับของทางราชการ

จากข้อจำกัดดังกล่าวนี้เอง จึงเป็นเหตุให้การบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการจัดการสวัสดิการ ไม่แตกต่างไปจากระบบราชการมากนัก

สรุป

การบริหารงานบุคคลขององค์การแต่ละแห่ง โดยหลักการแล้วมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ไม่ว่าจะเป็นในด้านการสรรหาบุคคล ไปจนถึงการพ้นจากการปฏิบัติงาน แต่สิ่งนี้อาจแตกต่างกัน คือ ขั้นตอนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบุคคล ซึ่งแตกต่างกันไปตามลักษณะและบทบาทขององค์การนั้น ๆ องค์การ เกษตรกรรมถูกตั้งขึ้นดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน เพราะมีลักษณะการดำเนินงานไปทางธุรกิจ คือ เกี่ยวกับการอุตสาหกรรมและการค้า ถึงแม้ว่าองค์การ เกษตรกรรมจะอยู่ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข แต่องค์การ เกษตรกรรมก็มีอิสระในการบริหารงานบุคคลของตนเอง เช่น มีอิสระในการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสรรหาบุคคล เป็นต้น โดยมีแผนกการเจ้าหน้าที่และสวัสดิการ กองกลาง เป็นผู้รับผิดชอบในเบื้องต้น ส่วนการวางระเบียบหรือขั้นตอนในการดำเนินงาน เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ องค์การ เกษตรกรรม

สำหรับกระทรวงสาธารณสุข เนื่องจากว่าเป็นส่วนราชการขนาดใหญ่ ประกอบด้วยกรมและสำนักงานรวมทั้งหมดยี่ ๗ แห่งและมีขนาดใหญ่น้อยแตกต่างกัน การบริหารงานบุคคลจึงมีอาจารย์รวมอยู่ที่กรมใดกรมหนึ่งได้ ฉะนั้น แต่ละกรมจึงมีหน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของตนเอง อาจเป็นหน่วยงานระดับกอง งาน หรือฝ่าย แล้วแต่ขนาดของส่วนราชการนั้น ๆ โดยมีกองการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง เป็นผู้รับผิดชอบในส่วนรวม ส่วนแนวทางในการปฏิบัติงานนั้น อาศัยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นหลัก พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนตั้งแต่การสรรหาบุคคลจนถึงการออกจากราชการ ซึ่งได้อธิบายไว้แล้ว ในบทที่ ๔ อันเป็นบทที่ศึกษาเปรียบเทียบกับการบริหารงานบุคคลขององค์การ เกษตรกรรม ควบคู่กันไปด้วย ส่วนการศึกษาในบทที่ ๓ เป็นการศึกษาถึงขั้นตอนต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลที่ใช้กันอยู่ในองค์การทั่ว ๆ ไปก่อน เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นก่อนที่จะถึงบทต่อไป.