



บทที่ ๑

แนวความคิดทั่ว ๆ ไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล (Personnel Administration Concept)

การบริหารงานบุคคลของรัฐบาล และธุรกิจเอกชน หรือในวงการอุตสาหกรรม มีแนวความคิด หรือระบบการบริหารงานบุคคลที่แตกต่างกันไปคือ

ระบบการบริหารงานซึ่งเกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลที่มีอิทธิพลมากในการบริหารงานของบริษัทเอกชน หรือในวงการอุตสาหกรรม มีอยู่ ๒ ระบบคือ

๑. ระบบที่ถือประสิทธิภาพ โดยมุ่งถึงผลงานและกำไรเป็นหลัก หรือที่เรียกว่า Efficiency หรือ Task - Centered หรือ Profit ระบบนี้เกิดขึ้นเพราะผลของ Industrial Revolution มุ่งถึงการทำงานที่ต้องการให้คนทำงานเพิ่มผลผลิตขององค์กรเป็นใหญ่กว่าสิ่งแวดล้อมของคน^๑ ระบบนี้แสดงว่า คนเป็นเครื่องมือของการผลิตเหมือนกับปัจจัยอื่น ๆ ดังนั้นระบบนี้จึงถือว่า ในการปฏิบัติงานใด ๆ รวมทั้งการบริหารจะมีวิธีทางที่ดีที่สุดหนึ่งวิธี (One Best Way) วิธีนี้จะได้มาด้วยการใช้วิธีค้นคิดโดยใช้หลักวิทยาศาสตร์ คือ รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ตั้งสมมุติฐาน แล้วทดลองและรับรอง หรือเปลี่ยนแปลงตามผลของการทดลอง^๒

๒. ระบบที่ถือตัวบุคคล People Centered หรือความสัมพันธ์ของบุคคลเป็นใหญ่ ซึ่งอาจเรียกว่า ระบบ Relationship, Human Relations, Motivation, Incentive หรือ Welfare หรือ Personnel Administration หรือจะเรียกชื่อเป็นอย่างอื่น แต่ความหมายก็เหมือนกัน คือ ถือตัวบุคคลเป็นใหญ่^๓

^๑ จุมพล สวัสดิยากร, "ระบบการบริหารงาน," ใน ทัศนะวิสัยผู้บริหาร - ๖๐ ปี ศาสตราจารย์ ดร.มาลัย และศาสตราจารย์อุทกหญิงอุบล หะนันท์ (นครหลวง : โรงพิมพ์สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, ๒๕๑๔), หน้า ๔๔ - ๖๐.

^๒ เกษม สุวรรณกุล, "วิวัฒนาการของการศึกษาและข้อคิดเกี่ยวกับหลักการบริหารและการศึกษาหลักการบริหารกับวิษามนุษยวิทยาสังคม," วารสารสังคมศาสตร์ ๓. (พฤษภาคม ๒๕๐๘) : ๑๗๘.

^๓ จุมพล สวัสดิยากร, "ระบบการบริหารงาน," หน้า ๖๑.

สำหรับระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลโดยทั่วไป ไม่ว่าในประเทศใดหรือในสมัยใด จะมีระบบการบริหารงานบุคคลที่มีอิทธิพลมากอยู่ ๒ ระบบ คือ :-

ก. ระบบอุปถัมภ์ หรือที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Patronage System, Fovari-tism, Nepotism หรือระบบเล่นพวก (Spoils System) หมายถึง ระบบที่มีการให้ตำแหน่งในทางราชการเป็นรางวัลแก่ผู้รักคือพรรคการเมืองโดยไม่มีการจำกัดขอบเขต อำนาจการบรรจุแต่งตั้งไว้ในระเบียบข้าราชการ หรือกฎหมายการบริหารใด ๆ ^๑

ระบบข้าราชการ (Civil Service) ในสมัยก่อนหน้าที่จะนำหลักการของระบบคุณความดีมาใช้ นั้น ได้เป็นไปในรูปของระบบอุปถัมภ์ คือ การบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานต่าง ๆ ในราชการนั้น ผู้มีอำนาจมักบรรจุจากลูกหลานญาติพี่น้อง หรือพรรคพวก เพื่อนฝูงตามที่ได้มีการฝากฝัง หรือรู้จักชอบพอกันเป็นการส่วนตัว หรือเป็นพรรคพวกของนักการเมือง โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ การเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน หรือการให้พ้นจากตำแหน่งก็กระทำกันตามแต่ผู้มีอำนาจจะเห็นสมควร โดยไม่มีระเบียบแบบแผนอย่างใด ^๒ ดังนั้น ในระบบดังกล่าวนี้ ข้าราชการย่อมจะหาความมั่นคงแน่นอนในชีวิตราชการไม่ได้ ^๓

ข. ระบบคุณความดี (Merit System) หรือที่เรียกว่า ระบบความรู้ความสามารถ^๔ หมายถึง วิธีการซึ่งบรรจุบุคคลในตำแหน่งงานของรัฐบาล โดยวิธีการสอบแข่งขันในระหว่างบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนตามความต้องการ โดยไม่คำนึงถึงเรื่องการเมือง ^๕

^๑ Marjorie Tallman, Dictionary of Civics and Government (New York : Hallmark - Hubner Press, Inc. 1953), p. 190.

^๒ หลวงสุขุมนิยประติษฐ์, "สาระสำคัญของระบบ Merit System," วารสารข้าราชการ ๓ (กรกฎาคม ๒๕๐๑) : ๑๕.

^๓ ชูบ กาญจนประกร, "ระบบอุปถัมภ์" บรรยายในที่ประชุมทางวิชาการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๐๔.

^๔ สุกิจ จุลละนันท์, "ความสนใจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลแบบใหม่ในประเทศไทย," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ๒ (กรกฎาคม ๒๕๐๔) : ๑๒๗.

^๕ Marjorie Tallman, Dictionary of Civics and Government, p. 165.

ดังนั้น หากจะวิเคราะห์ดูความหมายของคำว่า "ระบบคุณความดี" จะเห็นว่าใน ประการแรกจะต้องไม่นำเรื่องการเมืองเข้ามายุ่งเกี่ยวในการพิจารณาเลือกสรรข้าราชการ ประการที่สอง การเลือกสรรและการให้ดำรงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการจะต้องยึดถือหลักคุณสมบัตินี้ และในประการที่สามต้องมีการดำเนินการ เพื่อให้ได้คนที่มีความสามารถและได้รับการฝึกอบรม เป็นอย่างดีไว้ใช้ในราชการ^๑

ระบบคุณความดีนี้ เป็นระบบที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กับการรับข้าราชการเข้าทำงานโดย วิธีการสอบแข่งขัน การนำระบบการสอบแข่งขันมาใช้ในการพิจารณาเลือกสรรข้าราชการเข้ารับราชการ ทำให้ระบบอุปถัมภ์ถูกขจัดไปและเป็นทางนำไปสู่จุดมุ่งหมายที่จะได้คนที่มีความสามารถไว้ ใช้ในราชการ สำหรับการใช่วิธีการสอบแข่งขัน ย่อมอำนวยความสะดวกให้ได้พร้อมกันถึงสองประการ กล่าวคือ ในประการแรก เป็นการดำรงไว้ซึ่งความเป็นประชาธิปไตย และในประการที่สอง เป็น ทางนำไปสู่ระบบการบริหารที่ดี ซึ่งเป็นวิธีส่งเสริมให้มีความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) อีกทั้งมีประโยชน์ในด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ด้วย^๒

ปัจจุบันในวงราชการแทบทุกประเทศในโลก นิยมใช้ระบบการบริหารงานบุคคลใน ระบบคุณความดีเป็นหลักในการบริหารงานของรัฐบาลมากกว่าระบบอุปถัมภ์

สรุปแล้ว คนก็คือปัจจัยสำคัญของการบริหารงานทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาล หรือเอกชน หรือในวงการอุตสาหกรรมทั่วไป และทุกหน่วยงานจะต้องมีการบริงานบุคคลที่ดี เพื่อ จะได้คัดเลือกคนที่มีความรู้ความสามารถเข้าทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ และต้องพยายามให้ความ มั่นคง เสริมสร้างกำลังใจในการทำงานแก่บุคคลเหล่านั้นด้วย

^๑ Betsy Knapp, The Awkward Age in Civil Service (Washington D.C. : National League of Woman Voters, 1940), p. 3.

^๒ O. Glenn Stahl, Public Personnel Administration, 4 th. ed. (New York : Harper + Brothers Publishers, 1956), p. 33.

สำหรับประวัติความเป็นมาของการบริหารงานบุคคลในวงราชการของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และประเทศไทย นั้น มีวิวัฒนาการดังนี้คือ :-

ในระยะแรกเรียกว่า แบบป้องกัน (Negative) คือ การบริหารงานบุคคลในลักษณะเป็นการป้องกัน มิได้มีนโยบายที่หาทางชักจูงให้คนที่ดีที่สุดเข้ามาสมัครทำงาน การปฏิบัติของระบบนี้ยุติเพียงการสอบบุคคลเข้าทำงานเท่านั้น หลังจากบุคคลได้ทำงานแล้วไม่มีความปรารถนาจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับบุคคลเหล่านั้นอีก ในระยะนี้ถ้าจะเปรียบเทียบกับของประเทศไทยในยุค ค.ศ. ๑๘๕๕ ที่ได้มีการนำข้อเสนอของ Northcote - Trevelyan Report มาปฏิบัติคือ มีการตั้ง Civil Service Commission ทำหน้าที่กำหนดอายุ สุขภาพ ลักษณะ และความสามารถของผู้ที่จะสมัครเข้าทำงาน จุดประสงค์ใหญ่ในการปรับปรุงในครั้งนี้ ก็เป็นเพียงเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลที่ทำราชการไม่ได้จริง ๆ เข้าทำงานเท่านั้น ของสหรัฐอเมริกาก็เช่นกัน หลังจากสภาได้ผ่านกฎหมาย Pendleton Act. ๑๘๘๓ แล้ว ซึ่งได้กำหนดให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน โดย Service Commission เช่นกัน อันเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้าระบบ Spoils System มาสู่ Merit System มีการสอบแข่งขันและให้สิทธิแก่คนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด ได้มีโอกาสเข้าแข่งขันโดยเสมอภาค เป็นระบบที่มีจุดประสงค์เป็นแต่เพียงป้องกันบุคคลที่ไม่เหมาะสมจริง ๆ เข้าทำงานเท่านั้น^๑ ปัจจุบันนี้ประมาณร้อยละเก้าสิบของข้าราชการของรัฐบาลกลาง แห่งสหรัฐอเมริกาได้ใช้ระบบข้าราชการพลเรือน หรือระบบคุณความดี และในปี ค.ศ. ๑๙๕๓ Wallace S. Sayre ได้ตั้งข้อสังเกตว่า ระบบคุณความดี ได้มีชัยในการต่อสู้กับระบบอุปถัมภ์ ในทางปฏิบัติทุก ๆ กรณี^๒

^๑ ชาลิต รูปดากรอง, "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๔), หน้า ๖.

^๒ Norman J. Powell, Personnel Administration in Government (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice - Hall Inc, 1956), p. 73.

สำหรับในประเทศไทย ระเบียบข้าราชการพลเรือนเริ่มมาจากระบบครอบครัว (Paternal System) คือ พระมหากษัตริย์เป็นเหมือนพ่อ ข้าราชการหรือข้าราชการบริหารเปรียบเสมือนลูกหรือคนในครอบครัว ต่อมาก็เป็นระบบทหาร (Military System) คือ ปกติเป็นข้าราชการพลเรือน ยามสงครามก็เปลี่ยนสภาพเป็นทหาร ต่อมาเมื่อแยกทหารกับข้าราชการพลเรือนออกจากกันในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแล้ว ระเบียบข้าราชการพลเรือนก็เป็นไปในรูปแบบอุปถัมภ์ คือใครเป็นข้าราชการก็นำบุตรหลานพรรคพวกเข้ามารับราชการ และเลื่อนตำแหน่งกันขึ้นไปตามแต่จะมีพรรคพวก จนเกือบถือได้ว่าเป็นการสืบมรดกตกทอดกันไปทีเดียว^๑ และในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ข้าราชการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่ภายใต้การควบคุมของแต่ละกระทรวง จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๗๑ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ได้โปรดเกล้าพระราชทานพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับแรกออกมาเพื่อให้ระบบข้าราชการได้เป็นไปตามระบบคุณความดี ดังปรากฏในคำปรารภของกฎหมายฉบับนั้นว่า "โดยที่มีพระราชประสงค์จะทรงวางระเบียบข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปในทางเลือกสรรผู้ที่มีความรู้และความสามารถเข้ารับราชการเป็นอาชีพ ไม่มีกังวลด้วยการแสวงหาประโยชน์ทางอื่น ส่วนฝ่ายข้าราชการก็ให้ได้รับประโยชน์ยิ่งขึ้น เนื่องจากความสละพร้อมด้วยข้าราชการซึ่งมีความสามารถและรอบรู้ในวิธีและอุบายของราชการกับทั้งหน้าที่และวินัยอันตนพึงรักษาเป็นนิตยกาล"^๒

ตามพระราชบัญญัติปี ๒๔๗๑ นี้ ได้มีการตั้งคณะกรรมการรักษาระเบียบพลเรือน (Civil Service Commission) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนเป็นคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งมีหน้าที่จัดให้มีการสอบแข่งขันเพื่อรับบุคคลเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถ

^๑ ประเวศ ณ นคร, "ระเบียบข้าราชการในต่างประเทศ," วารสารข้าราชการ ๕ (เมษายน ๒๕๐๓) : ๓๘.

^๒ Kasem Udyanin and Rufus D. Smith, The Public Service in Thailand : Organization, Recruitment and Training (Brussels : International Institute of Administrative Science, 1954), p. 36.

^๓ เสถียร ลายลักษณ์, ประชุมกฎหมายประจำศก, เล่ม ๑๑ (๒๔๗๖), หน้า ๒๔๑.

นอกจากนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศอังกฤษก็ดี หรือสหรัฐอเมริกาก็ดี ซึ่งเป็นประเทศที่ได้ประกาศใช้กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือนก่อนไทย ได้นำระบบคุณความดีมาใช้ ภายหลังจากที่การปกครองประเทศนั้น ๆ ได้เปลี่ยนมาใช้ระบอบประชาธิปไตยเป็นระยะเวลาพอสมควรแล้ว และเป็นการตื่นตัวของกลุ่มชน เบื้องล่างที่เฝ้าหาความยุติธรรม แต่ระบบคุณความดีของไทยได้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ครั้งที่ยังมีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก่อนหน้าที่จะมีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยเสียอีก และเป็นลักษณะที่พระมหากษัตริย์ทรงเล็งเห็นประโยชน์และพระราชทานลงมาให้อเอง ผลซึ่งตามมาจาก การนำระบบคุณความดีมาใช้ ย่อมแตกต่างกันในระหว่างกลุ่มคนที่เพียง "แต่ได้รับ" ลงมาจากเบื้องบน กับกลุ่มคนที่ "ต้องการ" และเพียรตื่นต่อสู้ให้ได้มา *

ในระยะสอง เรียกว่า แบบส่งเสริม (Positive) ระยะนี้เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เป็นต้นมา แนวความคิดในการบริหารงานบุคคลได้เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงโดยเห็นว่า การบริหารงานขององค์การ ถ้าจะให้มีประสิทธิภาพมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสรรหาคนที่ดีที่สุดเข้ามาทำงาน และจะต้องพยายามหาทางให้บุคคลที่เข้ามาทำงานแล้วนั้นมีความรู้ ความชำนาญเพิ่มขึ้น เพื่อที่จะรับผิดชอบกิจการที่สำคัญยิ่งขึ้น และจะต้องพยายามส่งเสริมให้บุคคลที่มีจิตใจรักงานและพยายามดำเนินงานให้บรรลุถึงจุดประสงค์ของหน่วยงานให้ดีที่สุด ดังนั้นการบริหารงานบุคคลจะยุติลงเพียงการสอบบุคคลเข้าทำงานเท่านั้นหาได้ไม่ แยกงานจำเป็นที่จะต้องวิธีวิธีการต่าง ๆ มิได้เป็นแต่เพียงงานประจำที่ปฏิบัติตามกฎหมายหรืองานประจำปรกติ (Routine) เท่านั้น แต่เป็นงานที่จะต้องหาทางเปลี่ยนแปลงแก้ไขและนำวิธีการใหม่ ๆ มาใช้ เช่น การจำแนกตำแหน่ง และการกำหนดอัตราเงินเดือนตามหน้าที่และความรับผิดชอบ การส่งเสริม การบำรุงขวัญและกำลังใจของข้าราชการ การค้นคว้าในด้านวิชาการ และการกำหนดนโยบายบริหารงานบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ผู้บริหารต้องมีความรับผิดชอบในทางการบริหารบุคคลโดยตรง เพราะตนมีหน้าที่ที่จะต้องหาทางให้การบริหารขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย

* ชาวลิต ฐปตา ก้อง, "การบริหารงานบุคคลแผนใหม่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ", หน้า ๘.

การบริหารงานบุคคลเป็นงานเทคนิคที่ต้องการผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะมากขึ้น แต่สำหรับประเทศไทยนั้น ดังกล่าวมาแล้วว่าเมื่อเริ่มมีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี พ.ศ. ๒๔๗๑ ก็มีวัตถุประสงค์ในทางป้องกัน (Negative) ซึ่งแม้จะเป็นสิ่งก้าวหน้ายิ่งในสมัยนั้น แต่เมื่อแนวความคิดในการบริหารงานบุคคลในประเทศอื่น ๆ ได้เปลี่ยนไปทางส่งเสริม (Positive) แล้ว ประกอบกับปัจจุบันรัฐบาลเริ่มมีคู่แข่งชั้น คือ อุตสาหกรรม ธุรกิจเอกชน ที่ตั้งขึ้นใหม่มากมาย จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลจะต้องมีข้าราชการที่มีสมรรถภาพและความสามารถสูงเข้ามาปฏิบัติงาน ดังนั้นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ฉบับปี ๒๕๑๔ จึงได้เกิดขึ้นโดยนำวิธีการเทคนิคใหม่ ๆ ในทางการบริหารงานบุคคลเข้ามาใช้เริ่มตั้งแต่ การสอบ การสรรหา และคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน การพัฒนา การฝึกอบรม การเลื่อนตำแหน่ง การโอน ย้าย วินัย สิทธิหน้าที่และการพ้นจากราชการ ระบบอัตราเงินเดือน บำเหน็จ บำนาญ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งได้นำเอาหลักการและวิธีการปฏิบัติของระบบการจำแนกตำแหน่ง โดยถือหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นหลักในการบริหารงานบุคคล หรือที่เรียกว่า ระบบการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification System) มาใช้ โดยพิจารณาถึงคุณสมบัติความเหมาะสมตามระบบการจำแนกตำแหน่ง ซึ่งเป็นระบบที่นิยมใช้กันในวงการอุตสาหกรรมและวงการธุรกิจเอกชนทั่วไป อันทำให้งานราชการมีประสิทธิภาพมากขึ้น แทนที่ระบบการบริหารงานบุคคลของรัฐแบบเดิมตามระบบชั้นยศ (Rank Classification System) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบยศของทหาร หรือองการทูต (Diplomatic Service) และมหาวิทยาลัย ฐานะของข้าราชการพลเรือนในระบบนี้มีชั้นยศ (Rank) เป็นเครื่องกำหนดข้าราชการจะได้รับเงินเดือนและสิทธิต่าง ๆ ตามชั้นยศ และชั้นยศมักจะถือตามคุณวุฒิทางการศึกษา การฝึกอบรม และประสบการณ์ หรือความชำนาญงานของบุคคลเป็นสำคัญมากกว่าหน้าที่ และความรับผิดชอบของตำแหน่ง ระบบชั้นยศจึงเน้นให้เห็นถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติอย่างคร่าว ๆ เท่านั้น และหน้าที่เหล่านั้นอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา โดยไม่กระทบกระเทือนถึงชั้นยศเลย

ระบบ P.C. หรือ Position Classification System ภาษาไทยมักจะนิยมแปลกันว่า การจำแนกตำแหน่ง หมายถึง วิธีการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนวิธีหนึ่ง ซึ่งเป็นที่นิยมกันมากในการบริหารงานบุคคลทั้งในวงราชการและธุรกิจ โดยมีหลักการสำคัญในการรวมกลุ่มตำแหน่ง

ที่มีลักษณะงานอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน แล้วกำหนดระดับตำแหน่งตามความรับผิดชอบและความยากง่ายของงาน กำหนดเงื่อนไขของตำแหน่งให้เหมาะสมกับงาน และกำหนดอัตราเงินเดือนให้สัมพันธ์กับตำแหน่ง เพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบงานในระดับเดียวกันได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนในช่วงอัตราที่ไม่แตกต่างกัน

โดยปกติการกำหนดตำแหน่งในราชการนิยมกำหนดอยู่ ๒ ระบบ ดังได้กล่าวมาแล้ว คือ ระบบที่ถือชั้นยศเป็นหลัก (R.C.) กับระบบที่ถือหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นหลัก (P.C.) ความแตกต่างของทั้งสองระบบอยู่ที่ในระบบ R.C. นั้นถือชั้นยศเป็นหลัก การที่ตำแหน่งไหนจะรับเงินเดือนเท่าไรก็เป็นไปตามที่ชั้นได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นในกระบวนการบริหารงานบุคคลต่างๆ ตั้งแต่การสอบบรรจุ แต่งตั้ง โอน โยกย้าย ฯลฯ ก็ยึดถือชั้นเป็นหลักทั้งนั้น ส่วนระบบ P.C. นั้นได้ยึดถือหน้าที่และความรับผิดชอบ หรือตำแหน่งเป็นหลักในการกำหนดอัตราเงินเดือน และการบริหารงานบุคคลต่าง ๆ ก็ยึดถือตำแหน่งเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ว่า ระบบการกำหนดตำแหน่งทั้งสองที่กล่าวมานี้ สาระสำคัญที่ต่างกันจะอยู่ที่หลักในการบริหารงานบุคคลเป็นสำคัญ โดยระบบชั้นยศถือ "ชั้น" เป็นหลัก ส่วนระบบการจำแนกตำแหน่ง หรือ P.C. ถือ "ตำแหน่ง" เป็นหลัก สำหรับประเทศไทยดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น ก.พ. ได้ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบการจำแนกตำแหน่ง กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ได้มีการเปลี่ยนแปลงมาใช้เป็นหลักในการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ ซึ่งสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทก็เช่นกัน ได้มีการนำระบบ P.C. มาใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๑๔ ซึ่งถือว่าเป็นก้าวใหม่ในการบริหารงานบุคคลแบบ Positive ในสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ดังที่ผู้เขียนจะได้ชี้ให้เห็นต่อไป

ในการนำระบบการจำแนกตำแหน่งมาใช้ในสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทนั้น เป็นไปตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ว่า ประชาชนต้องได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน (Equal Treatment) คือ ในวงราชการทั่วไป ข้าราชการควรจะได้รับ การปฏิบัติต่ออย่างเสมอหน้ากันด้วยระเบียบข้าราชการควรจะเป็นมาตรฐานเดียวกันโดยตลอดทุกกระทรวงทบวงกรม ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบรรจุ แต่งตั้ง การให้ความดีความชอบ วินัย การลงโทษ และการออกจากราชการ ฯลฯ

ทั้งนี้ อาจจะมีข้อยกเว้นได้สำหรับส่วนราชการที่มีลักษณะพิเศษและมีความจำเป็นเหมาะสมจริง ๆ เช่น แยกข้าราชการฝ่ายตุลาการ ฝ่ายอัยการ ข้าราชการมหาวิทยาลัย และข้าราชการตำรวจออกไปใช้กฎหมายพิเศษต่างหาก^๑ การได้รับการปฏิบัติต่อเสมอหน้ากัน เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยขจัดปัญหาความรู้สึกเหลื่อมล้ำต่ำสูง ซึ่งอาจทำให้ข้าราชการเสียขวัญ เสียกำลังใจได้ เพราะปัจจุบันวงราชการของไทยส่วนมากใช้ระบบการบริหารงานบุคคลแบบ P.C. เป็นหลักในการบริหารงาน

ในบทต่อไป จะได้กล่าวถึงประวัติความเป็นมาของสำนักงาน เร่งรัดพัฒนาชนบท

(รพช.)

^๑ โสรัจ สุจริตกุล, "ประชาธิปไตยกับระบบข้าราชการพลเรือน," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์ ๒ (กรกฎาคม ๒๕๐๔) : ๑๐๘ - ๑๑๐.