

## บทที่ ๒

### การบริหารงานบุคคลกับระเบียบข้าราชการพลเรือน

ในการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการฝ่ายพลเรือนในปัจจุบัน มีพระราชบัญญัติกำหนดวิธีปฏิบัติไว้เป็นการแน่นอน และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้มีอยู่ด้วยกันหลายฉบับ มีอาทิ ระเบียบข้าราชการพลเรือน ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ระเบียบข้าราชการตุลาการ ระเบียบข้าราชการอัยการ ระเบียบข้าราชการส่วนจังหวัด เป็นต้น แต่ฉบับที่เราจะนำมาศึกษาในที่นี้คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนเพียงฉบับเดียวเท่านั้น เพราะเป็นฉบับที่มีผลใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนโดยทั่วไป และเป็นแม่แบบของระเบียบข้าราชการฉบับอื่นๆ ระเบียบข้าราชการอื่นๆ ใช้เฉพาะกับข้าราชการประเภทนั้น เช่น ระเบียบข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัยใช้กับข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ระเบียบข้าราชการอัยการใช้กับข้าราชการอัยการ และระเบียบข้าราชการตุลาการใช้กับบรรดาผู้พิพากษา เป็นต้น

โดยที่ระเบียบข้าราชการพลเรือนตราขึ้นมาก็โดยอาศัยหลักวิชาการในทางการบริหารงานบุคคลเป็นเกณฑ์ การจะศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือระเบียบข้าราชการประเภทอื่นๆ ให้เข้าใจได้ง่าย จำเป็นต้องมีความรู้ในหลักวิชาการของการบริหารงานบุคคลเป็นพื้น ดังนั้น การศึกษาระเบียบข้าราชการพลเรือนเราจะเริ่มจากเรื่องต่างๆ ไปเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลก่อน

#### **ความหมายและสาระของการบริหารงานบุคคล**

ในทางวิชาการบริหาร “การบริหารงานบุคคล” (Personnel administration) หมายถึง การบริหารงานที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การ นับตั้งแต่การสรรหาคนเข้าทำงาน การรับสมัคร การสอบไล่ การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนชั้น เลื่อนตำแหน่ง การกำหนดชั้นและตำแหน่งตามหน้าที่ปริมาณงานและความรับผิดชอบ การกำหนดอัตราเงินเดือนและค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครองบังคับบัญชาและการดำเนินการ

ทางวินัย การให้พ้นจากงานและการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้กับผู้ปฏิบัติงานตลอดจนการให้สินน้ำใจ รางวัล บำเหน็จบำนาญหรือเงินสมนาคุณเมื่อออกจากงาน<sup>๑</sup>

จากความหมายของการบริหารงานบุคคลข้างต้น ได้บ่งบอกถึงสาระของการบริหารงานบุคคลพร้อมกันไปด้วยว่ามีอะไรบ้าง อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการบางท่านได้พยายามแยกสาระของการบริหารงานบุคคลออกเป็นข้อ ๆ เพื่อให้สะดวกต่อการศึกษาว่าได้แก่กิจกรรมดังต่อไปนี้

๑. การวิเคราะห์งานและการจำแนกตำแหน่ง
๒. การสรรหาค้นเข้าทำงานและการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง
๓. การประเมินผลการทำงาน การให้ความดีความชอบ และการโยกย้ายตัวบุคคลที่ทำงาน
๔. การจัดทำอัตราค่าจ้างตอบแทนแรงงาน
๕. การฝึกอบรม การให้คำปรึกษาและปรับปรุงเงื่อนไขการทำงานให้ดีขึ้น
๖. การติดต่อกับสมาคมลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน
๗. ดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องวินัย รวมถึงการตรวจสอบการลงโทษ และการให้ออกจากงาน
๘. การจัดทำทะเบียนประวัติเจ้าหน้าที่ การจัดให้มีสมุดลงเวลาการทำงาน การเก็บรักษาทะเบียนและสถิติการลาต่าง ๆ การเก็บรักษาบัญชีผู้สอบเข้าทำงานได้ และบัญชีเงินเดือนเจ้าหน้าที่ เป็นต้น<sup>๒</sup>

เมื่อทราบความหมายและสาระของการบริหารงานบุคคลแล้ว ก็อาจทราบได้ทันทีว่าระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเรากำลังจะศึกษากันในลำดับต่อไปเป็นเรื่องเกี่ยวกับอะไร **เป้าหมายของการบริหารงานบุคคล**

การบริหารงานบุคคลอาจกล่าวได้ว่ามีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๔ ประการเกี่ยวกับตัวเจ้าหน้าที่ในองค์การ ดังนี้ คือ

ให้ได้มา (procurement)

พัฒนา (development)

ได้ใช้ประโยชน์ (utilization)

บำรุงรักษา<sup>๓</sup> หรือการให้ผลประโยชน์ตอบแทน (remuneration)

**ให้ได้มา** หมายถึงการสรรหาค้นหาคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งงานมากที่สุดไว้ใช้งาน การให้ได้บุคคลมาไว้ใช้งานอาจดำเนินการโดยสอบแข่งขัน สอบคัดเลือกหรือคัดเลือกแล้วแต่กรณีว่าวิธีการใดจะเหมาะสม

**พัฒนา** หมายความว่า การบริหารงานบุคคลจะต้องมีส่วนช่วยในการพัฒนาฝีมือ ความรู้ และทัศนคติของบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การให้เป็นบุคคลที่มีความสามารถในการทำงานสูงและรักงาน การพัฒนาอาจกระทำได้โดยจัดให้เข้าร่วมสัมมนา ไปศึกษาอบรม เป็นต้น

**ได้ใช้ประโยชน์** หมายถึง การจัดให้พนักงานทุกคนได้ทำงานในตำแหน่งหน้าที่ที่สอดคล้องกับความรู้ความถนัดของเขา ซึ่งความรู้และความถนัดอันนี้จะเป็นประโยชน์ต่อองค์การมากที่สุด และผู้ปฏิบัติงานเองก็พอใจด้วย เข้าทำนอง put the right man on the right job.

**บำรุงรักษา** หมายถึง การสร้างสิ่งจูงใจให้เจ้าหน้าที่ขององค์การที่มีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถสูง อยู่ปฏิบัติงานกับองค์การตลอดไป ไม่เปลี่ยนไปทำงานกับองค์การอื่น เช่น การให้เงินเดือนสูง ให้สวัสดิการดี กำหนดให้มีวันหยุดพักผ่อน เป็นต้น

การที่คำบรรยายนี้ได้ให้ความไปถึงเป้าหมายของการบริหารงานบุคคล ก็เพื่อจะชี้ให้เห็นว่าระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นเรื่องของการบริหารงานบุคคลเช่นกันก็ย่อมจะมีเป้าหมายอย่างเดียวกับเป้าหมายดังกล่าวข้างต้นด้วย

### ระบบการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานบุคคล อาจจำแนกวิธีการบริหารได้เป็น ๒ ระบบ คือ ระบบคุณธรรมกับระบบอุปถัมภ์

๑. **ระบบคุณธรรม (merit system)** ประเทศแรกที่น่าเอาระบบคุณธรรมมาใช้ในการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเข้ารับราชการได้แก่ประเทศจีน การสอบความรู้เพื่อคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการที่รู้จักกันดีคือ การสอบ “จอหงวน” ระบบคุณธรรมอาจกล่าวได้ว่าเป็นระบบการคัดเลือกบรรจุแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ โดยถือความรู้ความสามารถของบุคคล หรือความเหมาะสมเป็นเกณฑ์ หลักการตามระบบคุณธรรมนี้จำแนกได้เป็น ๔ ประการด้วยกัน คือ

(๑) **หลักความเสมอภาค (equality)** หมายความว่า สิทธิที่จะเข้ารับราชการจะต้องเปิดกว้างสำหรับประชาชนทุกคนที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุเกี่ยวกับเหล่ากำเนิด ฐานะทางเศรษฐกิจ สถานภาพทางสังคม ศาสนา และเพศของบุคคล

(๒) **หลักความสามารถ (competence)** หมายถึง การเลือกสรรบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ และในการเลือกสรรบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้นในระหว่างเป็นข้าราชการ จะต้องพิจารณาบรรจุหรือเลื่อนชั้นเลื่อนตำแหน่งจากบุคคลที่มีความสามารถในการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ การวัดความสามารถนี้ส่วนมากจะกระทำโดยการสอบแข่งขัน การทดลองปฏิบัติงาน เพื่อทดสอบความรู้ความสามารถของบุคคล และเพื่อที่จะกีดกันผู้ที่ไม่มีความรู้ความ

สามารถให้ออกไปจากวงราชการ หลักว่าด้วยความสามารถนี้ยังรวมถึงการจะต้องไม่วางกฎที่เป็นอุปสรรคยิ่งใหญ่ต่อการที่จะให้บุคคลที่ไร้ความสามารถออกจากราชการด้วย

(๓) *หลักความมั่นคง (security)* หมายความว่าข้าราชการที่มีผลงาน และความประพฤติดีจะต้องไม่ถูกให้ออกจากงานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร เช่น ไม่ถูกออกจากราชการเพราะกระทำผิดเพียงเล็กน้อย หรือไม่ชอบบุคลิกท่าทางเป็นการส่วนตัว

(๔) *หลักความเป็นกลางทางการเมือง (political neutrality)* หมายความว่าข้าราชการประจำจะต้องไม่ยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง เช่น สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือตำแหน่งอื่นใดทางการเมืองในขณะที่เป็นข้าราชการประจำ ไม่เป็นตัวกระทำการในพรรคการเมือง เช่น เป็นหัวหน้าพรรคการเมือง กรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเลขาธิการพรรคการเมือง เป็นต้น ในทางกลับกันข้าราชการประจำจะต้องได้รับความคุ้มครองจากการแทรกแซงของนักการเมือง เหตุผลที่ข้าราชการต้องเป็นกลางทางการเมืองก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าข้าราชการประจำจะปฏิบัติราชการให้สำเร็จลุล่วงตามนโยบายของพรรคการเมืองที่ครองอำนาจ และไม่ยึดเยียดทัศนคติและความเชื่อส่วนตัวในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ข้าราชการที่เป็นกลางทางการเมืองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ และไม่คำนึงว่าพรรคใดจะครองอำนาจ<sup>๔</sup>

การบริหารงานบุคคลโดยยึดหลักการตามระบบคุณธรรมมีข้อดี คือ

(๑) เป็นการส่งเสริมเกียรติภูมิ (prestige) ของข้าราชการหรืออาชีพรับราชการ เพราะทำให้สถาบันข้าราชการเป็นที่รวมของคนดีที่มีความรู้ความสามารถ ทำให้งานราชการได้รับความสนใจจากผู้มีความรู้ความสามารถ ราชการก็จะได้คนดีเข้ามาทำงาน

(๒) สนับสนุนแนวความคิดและทางปฏิบัติตามระบอบประชาธิปไตย เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่ง มีสิทธิเท่าเทียมกันในการสมัครเข้ารับราชการ

(๓) ให้ความคุ้มครองแก่ข้าราชการ ทำให้ข้าราชการมีความมั่นคงในการประกอบอาชีพ มีขวัญและกำลังใจการทำงาน บริการของรัฐก็จะดำเนินไปโดยสม่ำเสมอและมีประสิทธิภาพ

(๔) ช่วยกำจัดผู้หย่อนความสามารถ และการใช้อิทธิพลออกจากวงการบริหารงานบุคคลของรัฐบาล

โดยสรุปอาจกล่าวได้ว่า ระบบคุณธรรมมุ่งส่งเสริมให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น โดยการเลือกสรรคนดีมีความรู้ความสามารถ

เข้ารับราชการ ส่งเสริมคุ้มครองให้ได้รับความเจริญก้าวหน้าในอาชีพราชการต่อไป ส่วนคนไม่ดีหย่อนความรู้ความสามารถจะถูกกีดกันออกไป<sup>๕</sup>

**๒. ระบบอุปถัมภ์ (patronage system)** อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการ โดยมีได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคลว่าเหมาะสมกับตำแหน่งหรือไม่ แต่จะคำนึงเฉพาะความจงรักภักดี (loyalty) และความเป็นพวกพ้องเป็นสำคัญ<sup>๖</sup>

ระบบอุปถัมภ์อาจหมายถึงระบบที่มีการให้ตำแหน่งในทางราชการเป็นรางวัลแก่ผู้ภักดีต่อพรรคการเมือง โดยไม่มีการจำกัดขอบเขตอำนาจการบรรจุแต่งตั้งหรือให้อำนาจในการแต่งตั้งแก่ผู้บังคับบัญชาอย่างกว้างขวาง มีท่านผู้รู้หลายท่านได้ใช้คำว่า “ระบบอุปถัมภ์” ในความหมายที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับระบบคุณธรรม ถ้าจะกล่าวในความหมายอย่างแคบ ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่รวมเอาการปฏิบัติการต่าง ๆ เกี่ยวกับการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วยเหตุผลและวิธีการอื่น ๆ อันเป็นการนอกเหนือจากระบบคุณธรรม การแต่งตั้งให้บุคคลดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยนัยของระบบอุปถัมภ์อาจจะมิใช่เพื่อเหตุผลทางการเมืองแต่อย่างเดียว แต่อาจรวมถึงเหตุผลอื่น ๆ เช่น ความเป็นญาติพี่น้อง (nepotism) ความเป็นเพื่อน หรือเป็นที่ชื่นชอบ (favoritism) หรือมีความผูกพันกันด้วยประการอื่น ๆ ด้วยก็ได้ ระบบอุปถัมภ์นี้นับได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของระบบ spoils system ซึ่งเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้พรรคการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งสามารถแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้าดำรงตำแหน่งทางราชการได้

การบริหารงานบุคคลตามระบบอุปถัมภ์มีข้อดี คือ

(๑) ช่วยให้การบริหารงานบุคคลดำเนินไปได้อย่างรวดเร็วและประหยัดค่าใช้จ่าย เพราะไม่ต้องเสียเวลาดำเนินการสอบ ประกาศรับสมัครสอบ จัดสอบ ตรวจสอบ ข้อสอบ ฯลฯ

(๒) ช่วยเสริมการวัดผลโดยการสอบตามระบบคุณธรรมให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เพราะการสอบอาจวัดผลไม่ได้ทุกอย่าง เช่น เกี่ยวกับความซื่อตรงต่ออุดมการณ์ ความซื่อสัตย์ สุจริต อุปนิสัยใจคอ นอกจากนี้ การสอบอาจมีข้อบกพร่องก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ ถ้าผู้จัดสอบไม่มีใจเป็นธรรม เช่น บอกข้อสอบแก่ผู้สอบบางคน หรือออกข้อสอบไปในทางช่วยผู้สอบคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง

(๓) ช่วยให้การบริหารงานบุคคลสามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงได้ทันเวลาที่ เช่น เมื่อทางราชการมีความต้องการเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีแปลกใหม่ก็สามารถดำเนินการบรรจุได้ทันเวลาที่ ไม่ต้องขออนุมัติให้มีตำแหน่งใหม่ ไม่ต้องจัดการ

สอบ ฯลฯ ทำให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวสูง<sup>๘</sup>

ข้อสังเกต โดยทั่วไปเป็นที่เข้าใจกันว่าระบบอุปถัมภ์เป็นระบบที่หละหลวม ไม่มีหลักเกณฑ์ในการบริหารงานที่รัดกุมเท่าที่ควร และอาจเป็นช่องทางให้ผู้มีอำนาจใช้วิธีการบริหารงานบุคคลตามระบบอุปถัมภ์ไปในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อราชการได้ โดยเหตุดังกล่าวข้างต้น การบริหารงานบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการประจำจึงไม่นิยมใช้ “ระบบอุปถัมภ์”

ในปัจจุบันนี้ การบริหารงานบุคคลในระบบราชการของไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการประจำซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนตามระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้ “ระบบคุณธรรม” ในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการการเมือง ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับงานด้านนโยบายของรัฐบาลโดยตรงใช้ “ระบบอุปถัมภ์”

### เงื่อนไขของการบริหารงานบุคคลที่ดี

เนื่องจากการบริหารงานบุคคลเป็นกิจกรรมที่มีขอบเขตกว้างขวางเกินกว่าเรื่องการบริหารดูแลแต่งตั้งให้ความดีความชอบ ตามที่กล่าวถึงในระบบคุณธรรมหรือระบบอุปถัมภ์ การบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพ ผู้บริหารจะต้องยึดถือหลักการบริหารงานบุคคลบางประการ ได้แก่ หลักการตามระบบคุณธรรม หลักงานอาชีพ หลักการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและมีเงื่อนไขการทำงานดี หลักการมีวินัยและขยันการทำงานดีและหลักการยืดหยุ่น

๑. หลักการตามระบบคุณธรรม มีหลักการและรายละเอียดดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒. หลักงานอาชีพ หมายความว่างานที่ต้องยึดเป็นอาชีพได้ งานที่จะยึดเป็นอาชีพได้ปกติจะต้องมีรายได้ดี มีเกียรติ มีทางก้าวหน้า คนจึงอยากจะทำเป็นอาชีพ โดยทั่วไปของงานอาชีพมักจะมีกระบวนการที่ต้องการให้ข้าราชการจะต้องผ่านการคัดเลือกและได้รับการฝึกอบรมให้มีความชำนาญงานเป็นการเฉพาะ เพื่อเขาจะได้มีความรู้ มีรายได้ มีเกียรติและยึดการทำราชการเป็นอาชีพ แนวความคิดเรื่องนี้อยู่เกี่ยวกับการจัดการศึกษาให้กับบุคคลก่อนเข้ารับราชการ และการฝึกอบรมให้มีความชำนาญงานระหว่างบรรจุเป็นข้าราชการ ภายหลังการฝึกอบรมและผ่านการทำงานจนมีประสบการณ์มาก เป็นที่เชื่อว่าข้าราชการผู้นั้นจะมีคุณค่าแก่ราชการมากขึ้น และเมื่อเขามีคุณค่าต่อราชการมากขึ้น ทางราชการจะจงใจให้เขาอยู่ปฏิบัติราชการต่อไปเรื่อยๆ ตลอดอายุไขการทำงานของเขา โดยการเลื่อนตำแหน่งและขึ้นเงินเดือนให้เขา ในส่วนตัวผู้ทำงานเองจะได้รับประโยชน์จากทางราชการโดยมีรายได้เพิ่มขึ้น มีชื่อเสียง ได้ทำงานที่น่าสนใจและมีคุณค่าคู่ควรที่จะอุทิศร่างกายแรงใจ แต่ทั้งนี้บุคคลจะก้าวไปสู่ตำแหน่งและฐานะอย่างนั้นได้ก็โดยการผ่านระบบแข่งขัน ซึ่งหมายความว่า

มิใช่ทุกคนจะมีโอกาสก้าวไปสู่ตำแหน่งสูงตามที่ตนปรารถนาได้ทุกคน ระบบงานอาชีพนี้อาจกล่าวได้ว่าคิดขึ้นมาเพื่อเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกให้แก่บุคคลที่มีความสามารถมากที่สุด จะได้มีโอกาสเลื่อนไปครองตำแหน่งที่มีความรับผิดชอบมากที่สุด

๓. **หลักการจ่ายค่าตอบแทนที่เป็นธรรมและมีเงื่อนไขการทำงานดี** หมายความว่า ค่าตอบแทนที่จะจ่ายให้ข้าราชการจะต้องเป็นธรรมและเงื่อนไขการทำงานจะต้องเป็นที่น่าพอใจไม่น้อยหน้าทางฝ่ายเอกชน ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมหมายความว่าค่าจ้างจะต้องสูงพอที่ข้าราชการจะสามารถครองชีพอยู่ได้ด้วยดีตามมาตรฐาน และไม่ถูกบีบบังคับให้ต้องไปทำงานพิเศษนอกเหนือจากราชการ หรือย่วยวนให้ต้องฉกฉวยประโยชน์เอจากราชการโดยมิชอบ

ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมนี้หมายความรวมถึงค่าตอบแทนที่จ่ายให้แก่บรรดาข้าราชการที่ทำงานในระดับเดียวกันมีความยากและความสำคัญเท่ากัน จะได้รับค่าตอบแทนเท่ากันด้วยการจ่ายค่าตอบแทนให้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพจะมีผลให้ราชการทั้งหมดไม่มีประสิทธิภาพ แต่การจ่ายค่าตอบแทนที่ไม่เสมอภาคกันในข้าราชการระดับเดียวกันจะเป็นสาเหตุให้เกิดการอิจฉาริษยา ความสงสัย และความไม่พอใจอย่างรุนแรงในหน่วยราชการ

รัฐบาลจะต้องกำหนดชั่วโมงการทำงาน การหยุดพักผ่อน การลาป่วย สิทธิและผลประโยชน์อื่น ๆ แก่ข้าราชการให้เหมาะสมถ้าต้องการจะให้สู้ฝ่ายเอกชนได้ แต่ถ้าเงื่อนไขในเรื่องดังกล่าวทางฝ่ายเอกชนยังไม่ดีพอก็เป็นการสมควรที่รัฐบาลจะกระทำเป็นตัวอย่างแก่ฝ่ายเอกชน นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องกระทำเป็นตัวอย่างที่ดีในการจัดให้มีสวัสดิการเพื่อความปลอดภัยในการทำงาน สภาพการทำงานที่ถูกสุขลักษณะ จัดให้มีโรงพยาบาล คลินิกแพทย์และบริการแพทย์อื่น ๆ จัดให้มีสวัสดิการด้านประกันอุบัติเหตุ การเจ็บป่วยและบริการอื่น ๆ แก่ข้าราชการ

๔. **หลักการวินัยและขวัณการทำงานดี** วินัยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับหน่วยราชการเนื่องจากว่าหน่วยราชการเป็นองค์การขนาดใหญ่ มีจำนวนเจ้าหน้าที่จำนวนมาก จำเป็นที่เจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติตนให้อยู่ในระเบียบข้อบังคับขององค์การ ทั้งนี้เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและประสิทธิภาพของงาน แต่ว่าวินัยอย่างทหารซึ่งเน้นการเชื่อฟังคำสั่ง โดยไม่ให้ชักไ้หรือตั้งคำถามกัน ไม่เหมาะสมกับข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนได้รับเลือกเข้าทำหน้าที่ก็เพราะเป็นผู้มีการศึกษา และมีความสามารถพิเศษ เป็นที่คาดหมายว่า ข้าราชการพลเรือนจะมีความสามารถในการใช้เหตุผลและดุลพินิจส่วนตัวและความคิดจินตนาการให้เป็นประโยชน์ต่อราชการ และไม่ปฏิบัติตนเหมือนกับกลุ่มทหารที่อยู่ระหว่างการฝึกหัดในสนาม วินัยที่ควรคาดหวังจากข้าราชการพลเรือนควรเป็นการรักษาวินัยด้วยตนเอง (self-discipline) ซึ่งบรรลุได้โดยการแจ้งให้ข้าราชการได้เข้าใจโดยชัดแจ้งเกี่ยวกับหน้าที่และความรับผิดชอบของเขา

และสนับสนุนให้เขาปฏิบัติตามวินัย ส่วนขวัญหรือกำลังใจในการทำงานนั้น หมายถึงสภาพจิตใจที่บุคคลมีความรู้สึกต่อหน่วยงานในทางที่ดีอันจะทำให้ข้าราชการเต็มใจร่วมมือทำงาน ขวัญอาจสร้างได้โดยการให้คำตอบแทนแก่ข้าราชการให้สูงพอและกำหนดเงื่อนไขในการทำงานให้ดี แต่ปัจจัยเพียง ๒ ประการเท่านั้นยังไม่เป็นหลักประกันเพียงพอที่จะทำให้เกิดขวัญดีได้ การขึ้นเงินเดือนและการให้สิทธิพิเศษเพิ่มขึ้นอาจจะยังคงไม่ทำให้ข้าราชการพอใจ ร่วมมือหรือตั้งใจทำงาน เพราะว่าการส่งเสริมให้เกิดขวัญหรือกำลังใจในการทำงานนี้ต้องอาศัยความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องจิตใจของบุคคลอย่างมากด้วย

๕. **หลักการยืดหยุ่น** อันตรายอาจเกิดขึ้นได้เสมอจากการที่นักบริหารงานบุคคลปฏิบัติการเข้มงวดกดขี่และเคร่งครัดตามทฤษฎี และอาจทำให้วัตถุประสงค์ของการบริหารงานบุคคลที่ว่าเพื่อให้ได้มาโดยใช้ประโยชน์ พัฒนา และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพในปริมาณที่เพียงพอ ต้องประสบความล้มเหลว ตามความเป็นจริงแล้วการบริหารงานบุคคลยังเป็นวิชาที่ค่อนข้างใหม่อยู่ในระยะของการพัฒนาและยังไม่สามารถให้คำตอบที่แน่นอนแก่ปัญหาต่าง ๆ อีกจำนวนมาก จึงจำเป็นที่นักบริหารงานบุคคลจะต้องหลีกเลี่ยงทัศนคติแบบยึดมั่นในทฤษฎีและเคร่งครัดต่อวิธีปฏิบัติแบบหัวชนฝา และจะต้องสามารถปรับปรุงการปฏิบัติให้เข้ากับสภาพการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น

ความยืดหยุ่น หมายความว่ากฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนทั่วไปควรปฏิบัติเฉพาะหลักการสำคัญ ๆ ที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น ควรละเว้นไม่ปฏิบัติในเรื่องรายละเอียดปลีกย่อยที่เป็นเทคนิคในการบริหารงานบุคคล และควรมีการมอบอำนาจให้ส่วนราชการปฏิบัติการโดยตรง การแทรกแซงจากองค์การบริหารงานบุคคลกลางควรมีเฉพาะในกรณี que เห็นว่าจะ เป็นประโยชน์ช่วยให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเท่านั้น<sup>๕</sup>

หลักการบริหารงานบุคคลทั้ง ๕ ประการดังกล่าวนี้ นับได้ว่ามีอิทธิพลต่อการบริหารงานบุคคลในองค์การของรัฐบาลไทยในยุคปัจจุบันไม่น้อย ดังจะปรากฏข้อเท็จจริงเมื่อศึกษาไปถึงตอนที่ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน



## เชิงอรรถ

<sup>๑</sup>สุกิจ จุลลนันทน์ “การบริหารงานบุคคลแผนใหม่” ใน อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ) **การบริหารงานบุคคลในประเทศไทย** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี; ๒๕๑๔) หน้า ๑๕.

<sup>๒</sup>John M. Pfiffner and Robert V. Presthus **Public Administration** (New York : The Ronald Press Company; 1960), pp.253-254.

“Herbert J. Chrudden and Arthur W. Sherman Jr. **Personnel Management** (New York : South-western Publishing Company; 1968), p.11.

“Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox **Introduction to the Principles of Public Administration in Thailand** (Bangkok; Prachandra Printing Press; 1961), p.64.

<sup>๔</sup>เพ็ญศรี วายวานนท์ “ระบบคุณธรรม” ใน อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ) **อ้างอิง** หน้า ๑๐๙.

<sup>๕</sup>ชุบ กาญจนประกร “ระบบอุปถัมภ์” ใน อมร รักษาสัตย์ และโสรัจ สุจริตกุล (บรรณาธิการ) **อ้างอิง** หน้า ๑๑๓-๑๑๔.

<sup>๖</sup>อภิญา จรูญพร **ศัพท์และความหมายทางการบริหาร** (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์อักษรบริการ ; ๒๕๑๕) หน้า ๒๑๔-๒๑๕.

<sup>๗</sup>ชุบ กาญจนประกร “ระบบอุปถัมภ์” **อ้างอิง** หน้า ๑๒๐-๑๒๓.

‘Joseph B. Kingsbury and Robert F. Wilcox, **อ้างอิง** หน้า ๖๕-๖๘.