

บทที่ 14
องค์กรและงาน
ของฝ่ายบริหารระดับชาติของสหรัฐฯ

1. ความนำ

อเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน เคยกล่าวไว้ในข้อเขียนเกี่ยวกับสหพันธ์ (The Federalist) ว่า การทดสอบที่แท้จริงของรัฐบาลที่ดีก็คือ ความถนัดและแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการบริหารที่ดี

รัฐบาลสหรัฐฯในปัจจุบัน เป็นเพียงบริษัทที่ปฏิบัติการใช้เงินหนึ่งแสนล้านดอลลาร์อยู่ที่ท่ามกลางรัฐชาติทั้งหลายในโลกนี้ ซึ่งมีบุคลากรอยู่ไม่น้อยกว่า 5 ล้านคน ในส่วนราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหารมีอยู่อย่างต่ำไม่น้อยกว่า 25% ของประชากรสหรัฐฯทั้งหมด ใน ค.ศ. 1790 (เฉพาะบุคลากรในรัฐบาลระดับชาติ)

ถ้าเราจะดูผังการปกครองของสหรัฐฯ (แผนผังที่ 2 ในบทที่ 1) เราจะเห็นหน่วยงานหลักของการบริหาร 3 หน่วยคือ สำนักงานบริหารของประธานาธิบดี ซึ่งมีกระทรวงหลักอยู่ 11 กระทรวง และ 32 หน่วยงานอิสระ และยังมีหน่วยงานที่ไม่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ไม่ปรากฏอยู่ในผังนี้

กิจกรรมของ 11 กระทรวง ประกอบด้วย คณะ รมต. ของประธานาธิบดี และส่วนราชการอิสระ ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญ ๆ ก่อให้เกิดหน่วยงานบริหารที่ใหญ่มหึมาของรัฐบาลแห่งชาติ

2. กระทรวงหลัก 11 กระทรวงของรัฐบาลสหพันธ์

กระทรวงหลัก 11 กระทรวง นับเป็นองค์กรบริหารที่สำคัญของรัฐบาลระดับชาติ ซึ่งได้แก่

1. **กระทรวงการต่างประเทศ (Department of State)** (1789) สถาปนาตั้งแต่เริ่มต้น ใน ค.ศ. 1789 ซึ่งมีหน้าที่หลักในการกำหนดและดำเนินนโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ

2. **กระทรวงการคลัง (Department of Treasury)** (1789) เป็นส่วนราชการเก่าแก่ลำดับ 2 รองลงมาจากกระทรวงต่างประเทศ กระทรวงการคลังนี้มีหน้าที่เบื้องต้นในกิจการเกี่ยวกับ

การเงิน การเก็บภาษี, การกู้ยืมเงิน, การประมาณรายจ่าย การออกเงินตราและธนบัตร และให้คำแนะนำแก่ธนาคารชาติ (Federal reserve banks)

3. กระทรวงกลาโหม (Department of Defense) (1947) เป็นชื่อตั้งใหม่ เดิมชื่อ The Department of war (1789) และ The Department of the Navy (1798) หน้าที่หลักของกระทรวงกลาโหมสหรัฐฯ เกี่ยวกับการป้องกันทางทหารของสหรัฐฯ หน่วยงานใหญ่ที่สุดของกระทรวงมีการจ้างลูกจ้างพลเรือนมากกว่า 1 ล้านคน รวมทั้งบุคลากรอื่น ๆ อีกประมาณ 2½ ล้านคน และมีค่าใช้จ่ายประมาณครึ่งหนึ่งของงบประมาณแผ่นดินของสหรัฐฯ ทั้งหมดในปัจจุบัน

4. กระทรวงยุติธรรม (1870) กระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่ทั่วไปอยู่ 2 ประการ คือ การบังคับใช้กฎหมายของชาติ และจัดหาที่ปรึกษากฎหมายให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลระดับชาติ อัยการใหญ่ (The Attorney General) ของสหรัฐฯ จะเป็น รมต. ของกระทรวงนี้ (Secretary of the Department of Justice) และจะเป็นผู้ควบคุมบังคับบัญชาหน่วยงาน ลงทัณฑ์และคุมประพฤติของสหพันธ์ประมาณ 27 หน่วย

งานที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมก็คือ เป็นผู้แทนของรัฐบาลแห่งชาติในการตัดสินคดี ซึ่งมีอยู่มากมายทุกปี ซึ่งประมาณกันว่า ¼ เป็นคดีอาญา และ ¾ เป็นคดีแพ่ง หน้าที่อื่น ๆ เช่น รับผิดชอบในเรื่องผู้อพยพและบริการเรื่องโอนชาติ, เรื่องหน่วยตำรวจสืบสวนสอบสวน (FBI), หน่วยงานเกี่ยวกับสิทธิพลเมือง (Civil Right Division) และหน่วยงานทรัพย์สินของชนต่างชาติ (The office of Alien Property)

5. กระทรวงพาณิชย์ (1829) กระทรวงพาณิชย์เป็นหน่วยงานที่มีจุดมุ่งหมายเดียวชัดเจนที่สุด มีหน้าที่บริการส่งจดหมาย และไปรษณีย์ภัณฑ์ต่าง ๆ กระทรวงนี้มีบุคลากรไม่น้อยกว่า ½ ล้านคน กระทรวงนี้มีประเพณีปฏิบัติงานโดยใช้เงินจากภาษีอากร

6. กระทรวงมหาดไทย (Department of Interior) (1849)

กระทรวงมหาดไทย ก่อตั้งขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาภายในและกิจการสาธารณะภายในประเทศ หน้าที่ที่เพิ่มขึ้นก็คือการควบคุมดูแลชาวอินเดียนแดง และอาณาเขต, การควบคุมดูแลปลาและชีวิตสัตว์ป่า, การชลประทาน, การอนุรักษ์ทรัพยากร และควบคุมอุปกรณ์ด้านพลังงาน (ยกเว้นโครงการ Tennessee Valley) (ดูผังที่ 17)

7. กระทรวงเกษตร (Department of Agriculture) (1862)

การเกษตรเป็นผลประโยชน์สำคัญเด่นชัดของสหรัฐฯ, ก่อน คศ. 1900 การก่อตั้งกระทรวงนี้ ใน คศ. 1862 สะท้อนให้เห็นการรักษาสถาปัตยกรรมของเกษตรกรเกี่ยวกับนโยบาย

ที่ดิน, การคมนาคมขนส่งผู้อพยพเข้าเมือง และยุทธศาสตร์ทางทหารเหล่านี้ล้วนกำหนดนโยบายโดย การเมืองของเกษตรกร

กระทรวงเกษตรสหรัฐใช้เงิน 1 พันล้านเหรียญสหรัฐแรกในการปรับปรุงคุณภาพและ ปริมาณการผลิต เพื่อให้ชีวิตเกษตรกรดีขึ้น โดยนำเอาวิธีการทางวิทยาศาสตร์ไปใช้ในการ เกษตร และควบคุมราคาผลผลิตทางเกษตรอย่างยุติธรรม และบริหารจัดการกักตุนสินค้าเกษตร

8. กระทรวงพาณิชย์ (Department of Commerce) (1913)

กระทรวงนี้เดิมรวมอยู่กับกระทรวงกรรมกร ใน คศ. 1903 และแยกมาเป็นกระทรวง ต่างหากใน คศ. 1913 โดยทั่วไปกระทรวงนี้มีหน้าที่ดูแลปรับปรุงโอกาสในการกระทำธุรกิจของ ชุมชน มีหน่วยงานสำคัญสังกัด เช่น สำนักสำมะโนประชากร (The Bureau of the Census) กรมอุตุนิยม (The Weather Bureau) และสำนักงานกรมทางหลวง (The Bureau of Public Roads) ซึ่งจัดบริการแก่ประชาชนทั่วประเทศ

โดยทั่วไป กระทรวงนี้พยายามที่จะจัดให้มีการตลาดสำหรับผลิตผลทางเศรษฐกิจ อย่างกว้างขวาง แต่กระทรวงนี้ไม่มีอำนาจออกกฎหมาย (ในทางปฏิบัติ) เพราะกฎหมายเกี่ยวกับ การค้าระหว่างรัฐและกับต่างประเทศจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการพิเศษซึ่งเป็นอิสระ เช่น คณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐ (The Interstate Commerce Commission)

9. กระทรวงกรรมกร (คศ. 1913) (Department of Labor)

เมื่อมีการยกเลิกกระทรวงพาณิชย์และกรรมกร กระทรวงกรรมกรได้แยกเป็น กระทรวงต่างหากใน คศ. 1913 และเป็นกระทรวงที่มีบุคลากรน้อยที่สุด กระทรวงกรรมกร เป็น กระทรวงที่ทำหน้าที่บริการประชาชนเช่นเดียวกับกระทรวงเกษตรและพาณิชย์ มีหน้าที่คอยสอดส่อง ดูแลสวัสดิภาพของแรงงานอเมริกัน และมีอำนาจน้อยมากในการออกกฎหมาย

กระทรวงกรรมกรมีความสำคัญเป็นพิเศษในฐานะองค์กรตัวแทนที่ทำหน้าที่ค้นหา ความจริงจากการมีหน้าที่รวบรวมสถิติกรรมกร (Bureau of Labor Statistics) กระทรวง กรรมกรจะปฏิบัติใกล้ชิดกับองค์กรอื่น ๆ ของรัฐเพื่อปรับปรุงสภาพการทำงาน โดยแบ่งหน่วย งานออกเป็น 6 หน่วย คือ

- (1) Apprenticeship - Ship and Training
- (2) การชดเชยค่าแรงงาน (Employees' Compensation)
- (3) ความปลอดภัยในการทำงาน (Employment Security)
- (4) มาตรฐานกรรมกร (Labor Standards)

- (5) สิทธิของคนงานที่จะกลับมาทำงาน (Veterans' Reemployment Rights และ
- (6) หน่วยเกี่ยวกับกรรมกรหญิง (The Women's Bureau)

10. กระทรวงสาธารณสุข, การศึกษาและสวัสดิการ (Department of Health, Education and Welfare : 1953) และหลังจากกระทรวงนี้ ใน ค.ศ. 1965 ก็มีการตั้งกระทรวงใหม่ในชื่อ

11. กระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development)

ว่า กระทรวงการเคหะและการพัฒนาเมือง (Department of Housing and Urban Development)

กระทรวงสาธารณสุข การศึกษาและสวัสดิการ เป็นกระทรวงตั้งใหม่โดยคำสั่งของฝ่ายบริหารใน ค.ศ. 1953 โดยพยายามจะรวมงานที่ส่วนราชการอื่น ๆ เกี่ยวข้องเข้ามาไว้ในหน่วยงานเดียวกัน เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรมนุษย์ งานหลักก็คือ

(1) การบริการสาธารณสุข (1798) ซึ่งกระทรวงนี้รับผิดชอบอย่างกว้างขวาง โดยดำเนินการบริหารทั้งในระดับชาติ ตัวแทนในระดับรัฐ โดยจัดให้มีสถานพยาบาลและโรงพยาบาลสาธารณะ

(2) งานหลักอีกอย่างก็คือ การบริหารเกี่ยวกับการควบคุมอาหารและยา ซึ่งเป็นการป้องกันรักษาสุขภาพของพลเมือง

งานด้านการศึกษานั้นก็เป็นหน่วยงานที่ตรวจสอบข่าวสาร ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแบ่งแยกทางการศึกษา ร่วมมือกับรัฐและท้องถิ่นในการจัดสถาบันการศึกษาและสำรวจ รวมทั้งสนับสนุนให้มีการจัดการศึกษาทางด้านอาชีวศึกษา การฝึกอบรมและฟื้นฟูสมรรถภาพของพลเมือง

(3) งานในหน้าที่ที่สำคัญของกระทรวงนี้ ประการที่สามก็คือ การบริหารงานด้านรัฐสวัสดิการ เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม (Social Security programs) ซึ่งรวมถึงการดูแลผู้สูงอายุ การประกันชีวิต การช่วยเหลือของรัฐ สวัสดิภาพเด็กและเยาวชน โครงการ 2 ประการหลังนี้เกี่ยวเนื่องกัน เงินช่วยเหลือของรัฐบาลกลางที่จะให้แก่รัฐต่าง ๆ

3. หน่วยงานอิสระต่าง ๆ

หน่วยงานอิสระต่าง ๆ เป็นองค์กรบริหารที่อาจสรุปได้ 3 พวก คือ

(1) หน่วยงานตัวแทนอิสระ (The Independent regulatory Agencies)

(2) บริษัทของรัฐบาล (Government Corporations)

(3) หน่วยงานบริหารของรัฐบาลกลางอื่น ๆ

หน่วยงานตัวแทนอิสระ เป็นหน่วยงานพิเศษ ไม่ใช่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงทบวงกรมใด และมีได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี หรือผู้บริหารส่วนราชการใด ๆ

เช่น หน่วยงานคณะกรรมการการค้าระหว่างรัฐ (The Interstate Commerce Commission ICC)

หน่วยงานตัวแทนอิสระ หรือคณะกรรมการพิเศษนี้ มีอำนาจ 3 ประการคือ

- (1) อำนาจบริหารหรือการบังคับใช้กฎหมาย
- (2) เป็นองค์กรที่บริหารกึ่งนิติบัญญัติ คือออกกฎหมายใช้ตัวเอง
- (3) เป็นองค์กรกึ่งตุลาการกึ่งบริหารคือ ตัดสินข้อพิพาทตัวเอง

ในสหรัฐมีหน่วยงานเช่นว่านี้ประมาณ 7-8 หน่วยงาน ซึ่งบริหารในรูปคณะกรรมการ (Boards and Commissions) เช่น ICC, FTC (Federal Trade Commission) SEC (Securities and Exchange Commission) NLRB (National Labor Relations Board) และ CAB (Civil Aeronautics Board)

4. การปรับปรุงการบริหาร (การปฏิรูป)

ปัญหาทั่วไปของการบริหารระดับชาติเกี่ยวกับปัญหาประสิทธิภาพขององค์การ เช่น การปฏิบัติให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ปัญหาการบริหารงานนี้ สหรัฐได้จัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบบริหาร 2 ชุด (Hoover Commission) และตั้งคณะกรรมการขึ้นโดยคำสั่งของประธานาธิบดี (คศ. 1937, 1955) ซึ่งเป็นการปรับปรุงให้อำนาจของประธานาธิบดีเข้มแข็งขึ้นในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูป เพื่อบรรลุเป้าหมายหลักของการบริหารก็คือ

(1) จะต้องยกเลิกหน่วยงานจำนวนมากที่ไม่จำเป็นโดยให้รวมหน้าที่กับหน่วยงานอื่น และบางหน่วยงานต้องรวมตัวเป็นหน่วยงานย่อยในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

(2) กิจกรรมเบื้องต้นของฝ่ายบริหารจะต้องรวมอยู่ในจุดมุ่งหมายหลักของกระทรวง (เพราะบางกระทรวงอาจจัดองค์กรบนพื้นฐานของกระบวนการทำงาน) ซึ่งมีผู้บริหารคนเดียว (มีผู้อำนวยการหรือเลขาธิการ)

คณะกรรมการชุดแรก (Hoover Commission) พบว่ามีส่วนราชการที่จะต้องปรับปรุงโครงสร้างหน้าที่หลักถึง 1,800 หน่วยงาน ทั้งในระดับกระทรวง หน่วยงานอิสระ และหน่วยงานย่อยขององค์การต่าง ๆ

(3) รูปแบบขององค์การควรอยู่ในลำดับของอำนาจ (hierachy) นั่นคือควรจัดองค์การให้ผู้บังคับบัญชามีความสัมพันธ์กับลูกน้องโดยคอยสอดส่องดูแลตลอดสายของการบริหารหรือองค์การ อำนาจจะลดหลั่นกันลงมาจากประธานาธิบดีสู่หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ คือ กระทรวง ทบวง กรม (ดูผังที่ 15).

(4) หลังจากการเสนอแนะปรับปรุงการบริหารของประธานาธิบดี Hoover ซึ่งเสนอต่อรัฐสภา ก็เป็นที่เข้าใจกันว่า การดำเนินการด้านบริหารจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่แบ่งแยกกันออกไม่เกิน 20 กระทรวงทบวงกรม ซึ่งรวมถึงคณะที่ปรึกษาและหน่วยอนุกรมต่าง ๆ เพื่อว่าจะไม่เป็นภาระที่ประธานาธิบดีจะควบคุมมากเกินไป

คณะกรรมการปฏิรูประบบบริหารของประธานาธิบดี Hoover ชุดแรกเสนอแนะให้คงองค์กรที่เป็นหน่วยงานคณะกรรมการอิสระไว้ตามเดิม แต่ประธานาธิบดีจะไม่แต่งตั้งสมาชิกเพิ่มเติม และให้อำนาจคณะกรรมการนั้น ๆ เลือกประธานของตนเอง เพื่อจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารตามหน้าที่ต่อไป การปรับปรุงดังกล่าวนี้ได้กระทำเป็นผลสำเร็จด้วยดีหลายหน่วยงาน

5. การควบคุมข้าราชการ

ข้อวิตกวิจารณ์ที่มีมากที่สุดในการบริหารก็คือ การที่ฝ่ายบริหารและข้าราชการมีอำนาจมากขึ้น ในการจำกัดเสรีภาพของบุคคลและบริษัทเอกชน และเป็นการยากยิ่งที่จะทำให้ฝ่ายบริหารและข้าราชการละทิ้งอำนาจเช่นว่านี้ การควบคุมการใช้อำนาจของข้าราชการและฝ่ายบริหารต่าง ๆ อาจทำได้โดย

1. การควบคุมโดยประธานาธิบดี

วิธีการควบคุมการใช้อำนาจของข้าราชการที่ได้ผลที่สุดวิธีหนึ่งก็คือการควบคุมและตรวจสอบ โดยประธานาธิบดี โดยเฉพาะการควบคุมผู้บริหารระดับสูง และหน่วยงานบริหารที่สำคัญ และคณะกรรมการพิเศษบางคณะ

ประธานาธิบดีมีทั้งอำนาจ และความรับผิดชอบอย่างเป็นทางการต่อความสัมพันธ์ของตนกับผู้บริหารเหล่านั้น ดังนั้น จึงง่ายกว่าที่คนจะปกป้องความปลอดภัย การประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจและความรับผิดชอบที่ไม่ชัดเจน แม้แต่คำว่าผู้ชำนาญการ (experts)

2. การป้องกันทางศาล (Judicial Safeguards)

ในกรณีที่ขัดกันระหว่างเอกชนหรือบริษัทห้างร้านกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เอกชนอาจอุทธรณ์ต่อศาล เพื่อป้องกันในการประพฤติมิชอบของฝ่ายบริหาร หรือการปฏิบัติการณ์อย่างไม่มีเหตุผลของฝ่ายบริหารได้ แม้ว่าวิธีนี้จะได้ผล แต่ก็เสียเวลาในการดำเนินการของพลเมือง

3. การควบคุมโดยรัฐสภา (Congressional Control)

มาตรการส่วนมากที่จะป้องกันการประพฤติมิชอบของข้าราชการนั้นมาจากรัฐสภา แม้ว่าประธานาธิบดีจะพอใจขั้นการพิจารณาสืบเปลี่ยนตำแหน่งของผู้บริหารองค์การและ

หน่วยงานอิสระต่าง ๆ ที่จะควบคุมให้อยู่ในสายตา แต่อำนาจประธานาธิบดีเช่นว่านี้ก็จะต้องสอดคล้องกับกฎหมายที่รัฐสภาได้ออกมาให้ โดยที่กฎหมายเหล่านั้นรัฐสภาจะสงวนอำนาจในการตัดสินใจและพิจารณาโครงสร้างหน้าที่และความเชื่อถือได้ของคณะกรรมการพิเศษต่าง ๆ ที่จริงแล้ว หน่วยงานพิเศษต่าง ๆ กำหนดขึ้นโดยรัฐสภา (รัฐสภาควบคุมและจัดตั้ง)

4. ควบคุมโดยพระราชบัญญัติการบริหารราชการ คศ. 1946

การควบคุมเช่นว่านี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติ คศ. 1946 (Administrative Procedure Act of 1946) ซึ่งประกาศใช้ระหว่าง 10 ปีก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อควบคุมคณะกรรมการพิเศษต่าง ๆ ซึ่งมีอำนาจมากเกินไปกว่ารัฐสภา และประธานาธิบดีจะควบคุม เช่น มีอำนาจกว้างขวางในการสอบสวน กล่าวหา และตัดสินลงโทษ จึงมีการต่อต้านต่ออำนาจของคณะกรรมการพิเศษกันมาก กฎหมายนี้ออกมาควบคุมการปฏิบัติของคณะกรรมการดังกล่าว โดยมุ่งให้

(1) แต่ละหน่วยงานถูกกำหนดให้พิมพ์เอกสารแสดงข้อมูล และวิธีทำงานให้ปรากฏเป็นหลักฐาน (Federal Register)

(2) แต่ละหน่วยงานถูกกำหนดให้พิมพ์เอกสารใน Federal Register (คล้าย ๆ ราชกิจจานุเบกษาของไทย) เพื่อบอกกล่าวว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงหรือออกกฎใหม่ ๆ ให้บุคคลที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องทราบ เพื่อเขาจะได้มาร่วมในการออกกฎและระเบียบนั้น ๆ ได้

(3) การดำเนินการฟ้องร้องและการวินิจฉัยพิจารณา

6. ราชการพลเรือนและการบริหารงานบุคคลของสหรัฐ

1. ความนำ

ปัญหาการบริหารงานบุคคลในระบบราชการพลเรือนของสหรัฐ เป็นเรื่องยุ่งยากที่เกี่ยวข้องกับการรับบุคคลเข้าทำงาน การสอบแข่งขัน การจำแนกตำแหน่ง และการเลือกสรรคนประมาณ 2% ล้านคน เพื่อให้ทำงานราชการพลเรือนที่รัฐบาลกลาง (ระดับชาติ) รับผิดชอบอยู่

ปัญหาใหญ่ที่สุด ก็คือมีปัจจัยอันซับซ้อนในการบริหารงานบุคคลในระดับสหพันธ์ ซึ่งมีผู้เชี่ยวชาญและชำนาญทางเทคนิค ทั้งที่เป็นช่างฝีมือ และมีช่างฝีมือเข้าทำงานอยู่มากมาย ทำให้เกิดความสำคัญในการเลือกสรรบุคคลเพิ่มขึ้น เพื่อให้เหมาะกับงานชนิดต่าง ๆ ที่มีอยู่มากมายของรัฐบาล และก่อให้เกิดระบบบริหารงานบุคคลชนิดต่าง ๆ เช่น ระบบพรรคพวก (The spoils system) และระบบเกียรติยศ (Merit system)

นโยบายการจ้างงานของรัฐบาลแห่งชาติสหรัฐเริ่มแรกนั้นมิได้ห้ามในลักษณะบางประการไว้ จนภายหลังมาผสมกับระบบพรรคพวกทางการเมือง (Spoils politics) ระบบเช่นว่านี้

มาปรากฏในสมัยประธานาธิบดี John Adam ซึ่งถูกวิจารณ์มากว่าเป็นการแต่งตั้งเที่ยงคืน (midnight appointments) ประธานาธิบดี Andrew Jackson ซึ่งสืบอำนาจผู้นำพรรคต่อจาก Jefferson ก็ใช้ระบบพรรคพวกนี้ โดยถือว่าตำแหน่งราชการของรัฐบาลกลางเป็นงานง่าย ๆ ที่ใครก็ได้ที่มีความสามารถได้มาตรฐานจะเข้าไปทำ และคนของพรรคที่สนับสนุนการเลือกตั้งและรัฐบาลอยู่ควรจะได้ทำงานเช่นว่านี้

ระบบพรรคพวกในการเข้ารับราชการได้ถูกยกเลิกราว ค.ศ. 1829 หลังจากหน่วยงานของรัฐบาลกลางเริ่มซับซ้อนมากขึ้นและต้องใช้เทคนิคในการทำงานมากขึ้น

ระบบพรรคพวกทำให้รัฐบาลกลางต้องใช้งบประมาณมากขึ้น เป็นการผลักภาวะไปให้ผู้เสียภาษี แต่กลับได้ผลงานสาธารณะที่มีประสิทธิภาพต่ำลง จึงเกิดการแก้ไขให้ใช้ระบบบริหารงานบุคคล แบบระบบเกียรตินิยมขึ้น โดยรัฐสภาสหรัฐ ออกกฎหมายชื่อ Pendleton Act 1883 มาเป็นหลักของการบริหารงานบุคคลตามระบบเกียรตินิยม กฎหมายฉบับนี้วางพื้นฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสหรัฐ ตามระบบเกียรตินิยม และใช้กันอย่างกว้างขวางในการบริหารงานบุคคลของรัฐบาลกลาง กฎหมายนี้จัดตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนที่เป็นกลางทางการเมือง (A bipartisan Civil Service Commission) ขึ้นประกอบด้วย สมาชิก 3 คน แต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ตามคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา มีวาระทำงาน 6 ปี การใช้ระบบเกียรตินิยมนี้ รัฐบาลกลางสรรหาบุคลากรได้มากกว่า 14,000 ตำแหน่ง โดยวิธีการสอบแข่งขัน

2. คำจำกัดความและการจำแนกคำที่เกี่ยวข้องกับระบบบริหารงานบุคคล

- 2.1 คำว่า Civil Service หรือ ข้าราชการพลเรือน
- 2.2 คำว่า Classified Service หรือ การจำแนกบริการ
- 2.3 คำว่า Merit System หรือ ระบบเกียรตินิยม
- 2.4 คำว่า Career Service หรือ ข้าราชการอาชีพ

คำที่กล่าวมาถูกใช้บ่อย ๆ และมีความหมายซ้ำซ้อนกันซึ่งเกี่ยวกับการใช้ภาษาในด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐบาล เช่น

คำว่า ข้าราชการพลเรือน (Civil Service) ถูกใช้บ่อย ๆ แทนคำว่า ระบบเกียรตินิยม และบ่อยครั้งใช้หมายถึงส่วนราชการของรัฐบาลฝ่ายพลเรือนมากกว่าฝ่ายทหาร คำว่าข้าราชการพลเรือนของสหรัฐ ในที่นี้ ไม่นับรวมถึงตำแหน่งผู้พิพากษา ข้าราชการฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารที่มาจากกาเลือกตั้ง

คำว่า Classified Service หมายถึง ส่วนหนึ่งของบริการของรัฐบาล ซึ่งอยู่ภายใต้ อำนาจรับผิดชอบของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือหน่วยบริหารบุคคลกลาง (Central personal agency) และมีได้มีความหมายเหมือนกับคำว่า การจำแนกตำแหน่ง (position classification) ซึ่งประการหลังนี้ หมายถึงกลุ่มของตำแหน่งในราชการฝ่ายพลเรือนที่มีพื้นฐานมาจากการ จำแนกหน้าที่และความรับผิดชอบ

คำว่าระบบเกียรตินิยม หมายถึง ส่วนของราชการพลเรือนที่ตำแหน่งได้รับการบรรจุบน พื้นฐานของเกียรตินิยมและความเหมาะสม โดยปกติมักใช้วิธีเปิดสอบแข่งขัน (แต่ไม่ได้หมายความว่า จะทำทั้งหมด) ระบบนี้บางที่อาจมองดูว่า มีจุดมุ่งหมายในทางลบด้วย เพราะมีการตั้งหลักการไว้ ว่า คนใดไม่เหมาะสมก็ไม่ผ่านการสอบ ซึ่งในปัจจุบันเป็นการยุ่งยากที่เราจะลากเส้นแบ่งระหว่าง ระบบเกียรตินิยมกับระบบอาชีพ ระบบราชการอาชีพก็คือข้าราชการพลเรือนอาชีพ ซึ่งถูกกำหนด มาให้ทำงานสาธารณะ และการพัฒนาข้าราชการพลเรือนอาชีพในสหรัฐกำลังอยู่ในระยะสร้าง สรรให้เป็นไปทั้งระบบบริหารงานบุคคล (ดู Norman J. Rowell, Personal Administration in Government, Englewood, Cliffs : Prentice - Hall, 1956)

3. ราชการพลเรือนของสหพันธ์ : โคมหน้า และปัญหา

ระบบราชการพลเรือนของสหรัฐ ขึ้นอยู่กับการรักษาบุคลากรที่มีความสามารถ ปัญหาของราชการพลเรือนทุกระดับที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือการแข่งขันกับเอกชน เพื่อแสวงหาบุคคลที่ดีที่สุดมาทำงาน การที่บริษัทเอกชนจ่ายค่าจ้างแรงงานสูงแก่ลูกจ้าง หรือผู้บริหารเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาตัวข้าราชการพลเรือนอาชีพของรัฐบาล รัฐบาล สหพันธ์ต้องออกกฎหมายปรับปรุงเงินเดือนแก่ข้าราชการใน คศ. 1962 และ 1965 เพื่อกำหนดเงิน เดือนแก่ข้าราชการพลเรือนของสหพันธ์ในระดับที่ต้องแข่งขันกับบริษัทเอกชน

4. ลักษณะของระบบบริหารงานบุคคลที่ดี (ตามหลักของสหพันธ์)

ลักษณะของระบบบริหารงานบุคคลซึ่งเน้นความเป็นวิชาชีพ (ข้าราชการอาชีพ) ที่ดีนั้น ประกอบด้วยหลักดังต่อไปนี้.-

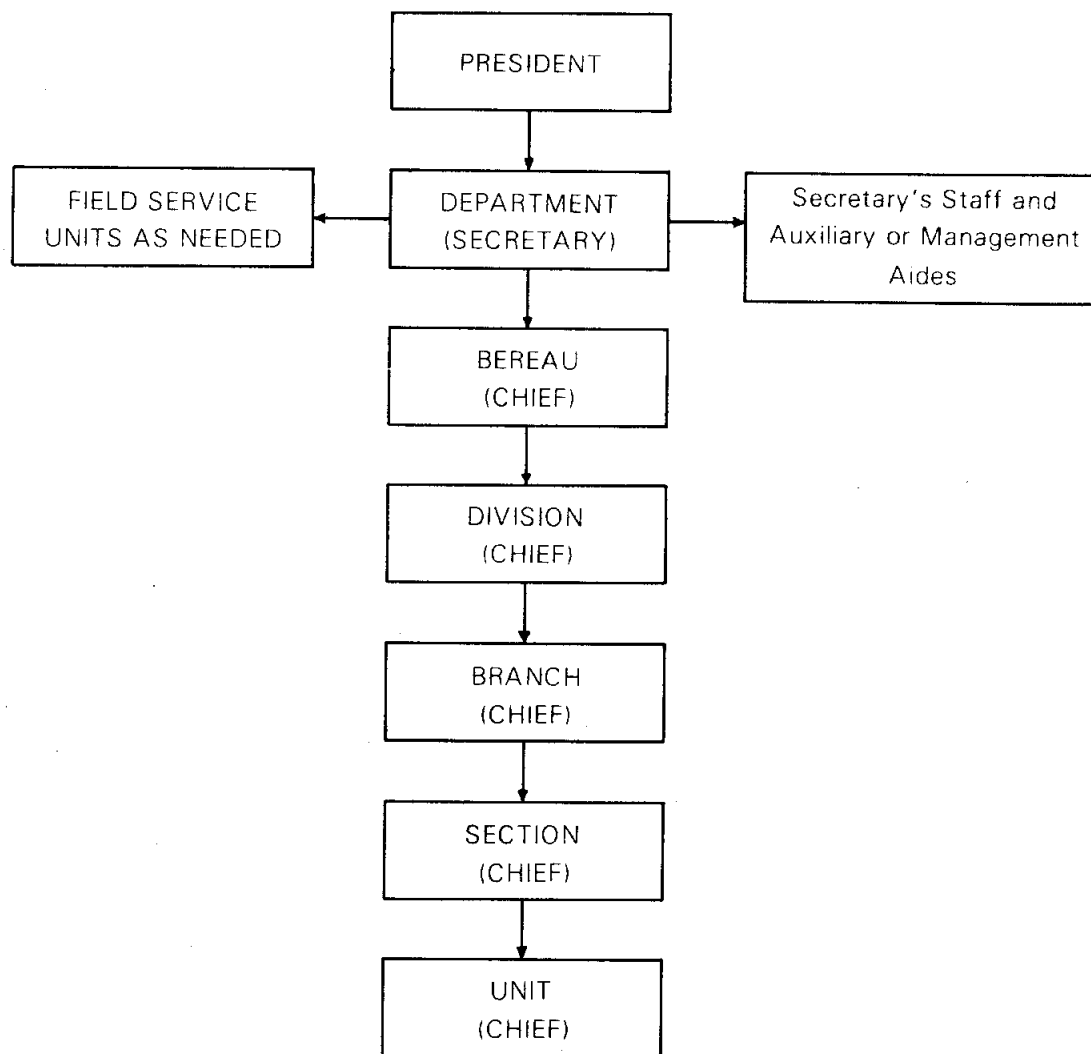
1. มีการจำแนกตำแหน่ง (Position Classification)
2. มีมาตรฐานของค่าจ้าง (Pay Standardization)
3. มีการจัดระบบรับบุคคลที่สามารถ เช่น โครงการรับบุคคล มีการสอบที่เหมาะสม มีกฎระเบียบที่เชื่อถือได้
4. มีการแต่งตั้งและมอบหมายงาน

5. มีการฝึกอบรมผู้ทำงาน ทั้งก่อนและหลังทำงาน
6. มีการเลื่อนตำแหน่ง และความก้าวหน้า
7. มีการวัดประสิทธิภาพการทำงานหรือบริการ
8. มีการจัดสภาพทำงานดี สร้างขวัญและกำลังใจแก่บุคคลซึ่งรวมทั้งการจัดให้บุคคลได้หยุดงานพักผ่อน ลาป่วย มีกองทุน มีสหภาพ มีสวัสดิการ และการให้คำแนะนำปรึกษา ฯลฯ
9. มีการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างนายกับลูกน้อง รวมถึงให้มืองค์กรของลูกจ้าง การพิจารณาข้อเรียกร้อง หรือข้อขัดแย้ง และการต่อรองร่วม ฯลฯ
10. มีการสร้างวินัย ความจงรักภักดี และความมั่นคงปลอดภัย
11. จำกัดกิจกรรมทางการเมือง
12. มีหลักทรัพย์เรื่องเงินเดือน
13. พัฒนาระบบบันทึกข้อมูล แบบเอกสารและการดำเนินงานข้อมูลด้านบุคคลที่ดี
14. มีการศึกษาและวิจัยอย่างต่อเนื่อง เพื่อปรับปรุงการบริหารงานบุคคลให้บรรลุวัตถุประสงค์

ทั้งหมดนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนของสหรัฐฯ เป็นผู้รับผิดชอบ

แผนผังที่ 15 สำนักงานทำเนียบประธานาธิบดี

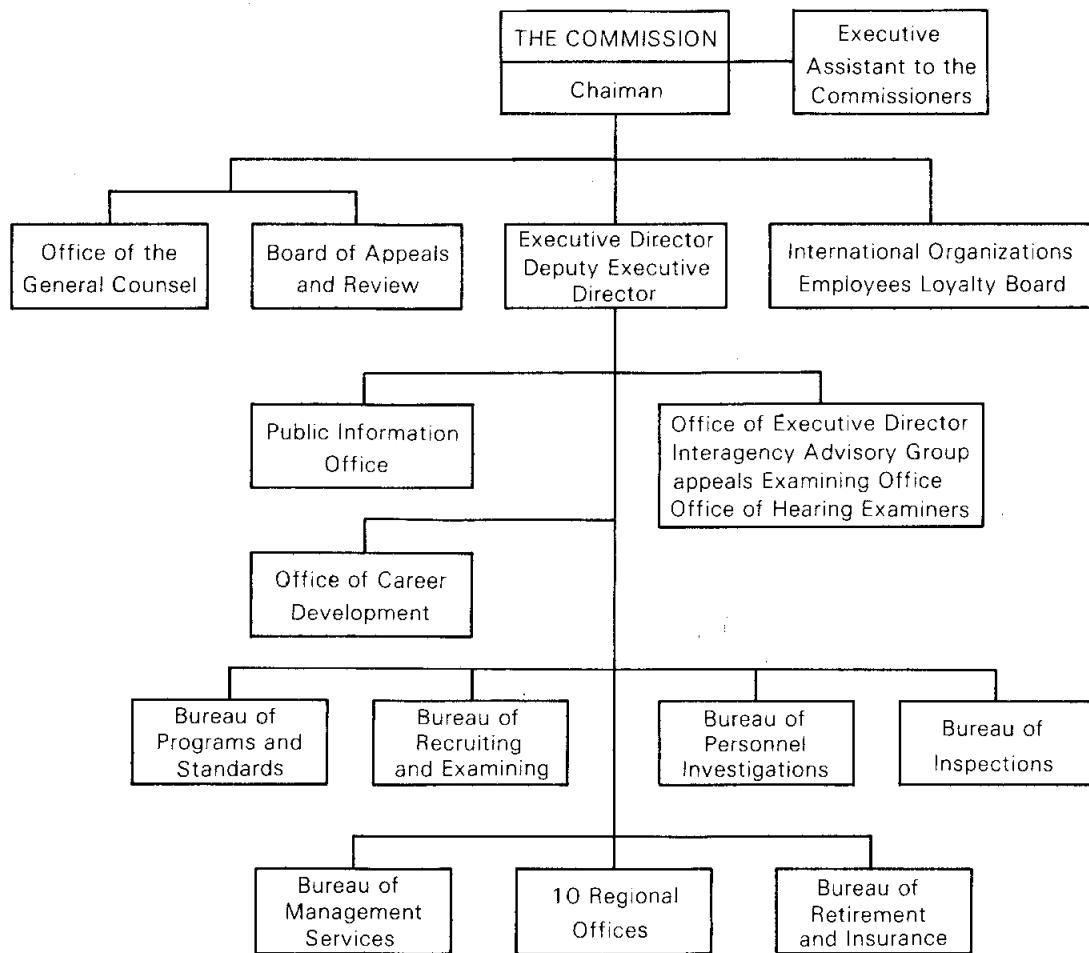
Proposed Organization of Administrative Departments and Terminology to Be Employed



SOURCE: Adapted from Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. *Concluding Report. 1949.*

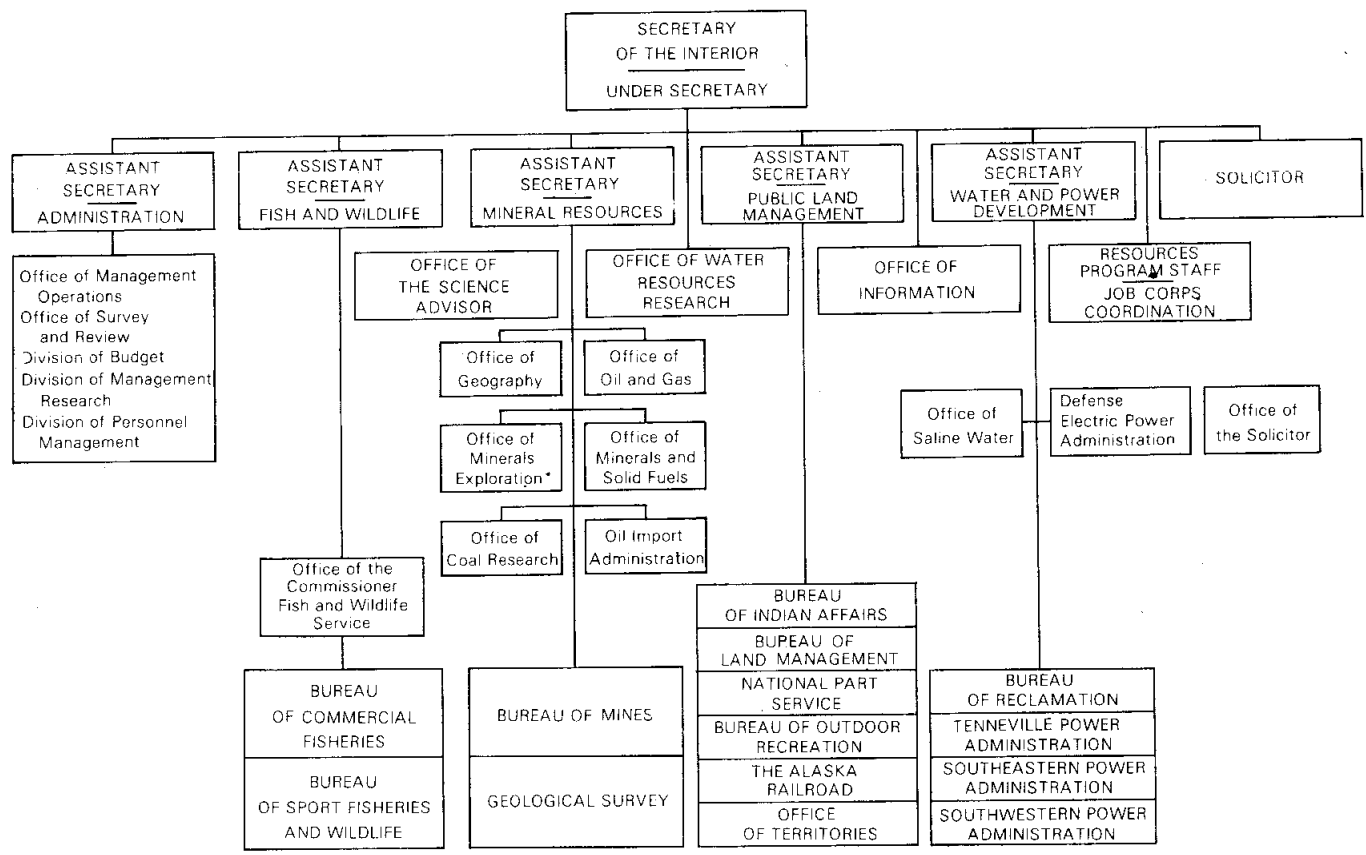
แผนผังที่ 16 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนสหรัฐอเมริกา

United States Civil Service Commission



SOURCE: *United States Government Organization Manual, 1965-66* (Washington, D.C., 1965).

แผนผังที่ 17 กระทรวงมหาดไทยของสหรัฐอเมริกา



SOURCE: United States Government Organization Manual, 1965-66.

* Transferred to Geological Survey, July 1, 1965.

คำถามท้ายบท บทที่ 14

1. คำกล่าวของอเล็กซานเดอร์ แฮมิลตัน ที่ว่า “การทดสอบที่แท้จริงของรัฐบาลที่ดี ก็คือ ความถนัด และแนวโน้มที่จะก่อให้เกิดการบริหารที่ดี” ท่านเข้าใจอย่างไร? อธิบาย
2. กระทรวงหลักของสหพันธ์ มีอะไรบ้าง? อธิบายโดยย่อ
3. จงอธิบายถึงหน่วยงานอิสระและอำนาจมาให้ทราบโดยย่อ?
4. การปรับปรุงระบบราชการพลเรือน ตามคำแนะนำของ Hoover Commission ของสหรัฐ มีหลักการอย่างไรบ้าง?
5. การควบคุมข้าราชการในสหรัฐฯ ตามแนวบรรยาย อาจทำได้กี่ทาง? อธิบาย
6. จงอธิบายระบบการบริหารงานบุคคลของสหรัฐในอดีต-ปัจจุบันมาให้เข้าใจ

บรรณานุกรม

บทที่ 14

1. Appleby, Paul H. Big Democracy. New York : Knopf, 1945.
2. Bernstein, Marver. The Job of the Federal Executive. Washington, D.C. : Brookings Institution, 1958.
3. Corwin, Edward S. The president : office and powers, New York : New York V. Press, 1957.
4. Dimock, Marshall E. Administration Vitality : The Conflict with Bureaucracy. New York : Harper, 1959.
5. Friendly, H.J. The Federal Administrative Agencies. Cambridge : Harvard V. Press, 1962.
6. Wool, Peter, American Bureaucracy, New York : Norton, 1963.
7. Pfiffner, John M., and Presthus, R. Vance. **Public Administration**. 4th, ed.; New York : Harper, 1968.
8. Powell, Norman J. **Personal Administration in Government**. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1956.
9. The American Assembly, **Federal Government Service : Its Character, Prestige, and Problems**. New York : Graduate School of Business, Columbia V., 1954.
10. Stahe O. Glenn. **Public Personal Administration**. New York : Harper, 1962.
11. Van Riper, Paul P. **History of the United States Civil Service**. Evanston : Row, Peterson, 1958.
12. Warner, Lloyd and other. **The American Federal Executive**. New Haven : Yale V. Press, 1963.