

วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๕

พฤษภาคม ๒๕๒๐

งานป้องกันฝ่ายพลเรือน

การสั่งสมทางสังคมในวงราชการ

อาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง



วารสารข้าราชการ

ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๕

พฤษภาคม ๒๕๒๐

๒ บทบรรณาธิการ

๓๖ กฎหมายและระเบียบใหม่

๔๗ ปัญหาระเบียบข้าราชการพลเรือน

๕๒ ใหม่ๆ ในราชการ

๖๐ จดหมายเหตุ : ชมรมข้าราชการส่วนจังหวัด

๖๔ เกร็ดบริหาร

๗๔ อ่านหนังสือเดือนละเล่ม

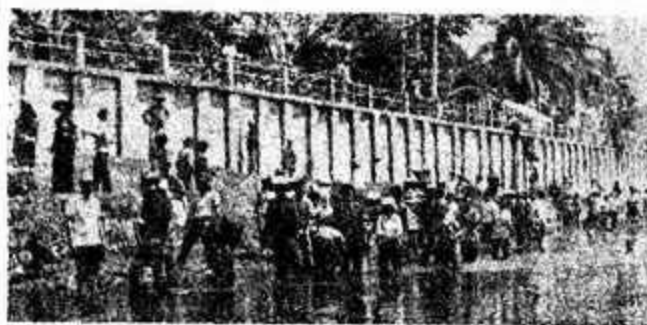
๘๐ ท้ายเล่ม

๖ การอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

๑๐ ปัญหาข้อขัดข้องของงานป้องกัน
ฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย

๒๐ การส่งสมทางสังคมในวงราชการ

๕๔ กฎหมายและความเป็นธรรมในสังคม



วัตถุประสงค์

๑. เพื่อเผยแพร่วิชาการด้านการบริหารงานบุคคล
๒. เพื่อเผยแพร่แนวความคิดในการปฏิบัติราชการ
๓. เพื่อเป็นสื่อกลางระหว่างข้าราชการเพื่อเสริมสร้างทัศนคติที่ดีสำหรับข้าราชการ

คณะผู้จัดทำ

เจ้าของ และฝ่ายจัดการ สวัสดิการ สำนักงาน ก.พ.

ที่ปรึกษา	พันเอก จินดา	ณ สงขลา
	นายประวิณ	ณ นคร
	นายโสรัจ	สุจิตกุล
บรรณาธิการ	นายสมดี	เจริญกุล
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	นายอุดม	มั่งเกษม
กองบรรณาธิการ	นายสุธี	สุทธิสมบูรณ์
	นายสัมา	สัมานันท์
	นายสมศักดิ์	ศุภะรัฐเดช
	นางสาวศรีเพ็ญ	ตรงค์เดช
ฝ่ายศิลป์	นายณรงค์	นุกุลการ
สถานที่พิมพ์	ไทยพิมพ์—อักษรสารการพิมพ์	กรุงเทพ ฯ
ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา	นายสิทธิชัย	ปรีกัมศิลป์

บริการสมาชิก

- ท่านสมาชิกที่มีปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายระเบียบและวินัยข้าราชการพลเรือน ปัญหาคลังหรือปัญหาข้อข้องใจอื่นใด โปรดส่งคำถามไปที่ "บรรณาธิการ" วารสารนี้
- จำหน่ายปลีก เล่มละ ๕ บาท สมาชิกปีละ ๕๐ บาท รวมค่าส่ง บอกรับเป็นสมาชิกได้ที่ ผู้จัดการสวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. ถนนพิษณุโลก โทร. ๒๘๑๔๕๕๕ หรือ ๒๘๑๓๓๓๓ ต่อ ๓๔
- กรุณาส่งเงินในนาม ผู้จัดการสวัสดิการ สำนักงาน ก.พ. โดยส่งจ่ายเงินที่ ป.ท. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

บทบรรณาธิการ

โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง

ความร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดและมีแผนรักชุมชนระหว่างประชาชนเจ้าของท้องถิ่นกับข้าราชการในช่วง ๒๕ มีนาคมถึง ๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐ ที่ผ่านมา เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เป็นปรากฏการณ์ที่ทุกคนชื่นชม และรัฐบาลซึ่งริเริ่มสนับสนุนโครงการดังกล่าว อย่างจริงจัง ก็พอใจในผลสำเร็จ ครองเป็นอย่างมาก

ในโอกาสนี้ วารสารข้าราชการจึงใคร่ขอแนะนำคำปราศรัยของท่านนายกรัฐมนตรี ซึ่งกล่าวทางสถานีวิทยุกระจายเสียงและโทรทัศน์ เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ เวลา ๒๐.๓๐ น. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้งมาเสนอให้ท่าน ผู้อ่านได้ทราบ ถึงความตั้งใจของ รัฐบาล ในการ ที่จะ ร่วม มือ และ สนับสนุนราษฎรทุกคนให้ช่วยกันพัฒนาบ้านเมืองให้ก้าวหน้าอย่างรีบเร่งสมกับสมัยปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

พี่น้องชาวไทยที่รักและเคารพ

คำวันนี้ผมมีเรื่องสำคัญที่จะรายงานให้พี่น้องเพื่อนร่วมชาติทราบหลายเรื่องด้วยกัน เรื่องแรกก็คือ การปฏิบัติงานตามโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่น

ของตนเองในฤดูแล้ง ซึ่งเสร็จเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่วานนี้ หลังจากที่ได้ทำมา ๖ สัปดาห์เต็ม

งานชิ้นนี้เป็นงานชิ้นใหญ่ และสำคัญชิ้นหนึ่งที่ ราษฎร และ รัฐบาล ได้ร่วมมือ จัดทำกัน อย่างเต็มที่ ตามรายงานของกรมการปกครอง ปรากฏว่า มีโครงการใหญ่ และ โครงการย่อย ในงานชิ้นนี้ทั้งสิ้นเกือบ ๓๐,๐๐๐ โครงการด้วยกัน มีผู้ร่วมพัฒนาท้องถิ่นในฤดูแล้งคราวนี้ ๑๐.๕ ล้านคนเศษ มูลค่าของโครงการต่างๆ รวมทั้งสิ้น ๕๕๕ ล้านบาทเศษ

สำหรับรัฐบาลเองก็ได้ร่วมจ่ายเงินงบประมาณ เข้าช่วย อนุเคราะห์โครงการนี้ด้วย จังหวัดละ ๑ ล้านบาท เมื่อพิจารณาโดยรอบคอบแล้วก็จะเห็นว่าโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่น ของตนเองคราวนี้นั้นเป็นโครงการของราษฎร ราษฎรเป็นเจ้าของงานโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นแต่เพียงผู้ร่วมมือและให้ความสนับสนุนเท่านั้น แต่ในขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ก็ให้ความ สนับสนุน ทุกฝ่าย และคณะรัฐบาลเอง ก็ได้ให้ รัฐมนตรี แต่ละนายไปรับผิดชอบในจังหวัดต่างๆ คนละ ๔ หรือ ๕ จังหวัด

ท้าวราชอาณาจักร ผลงานที่สำคัญที่ควรจะนำมา
กล่าว ณ ที่นี้ที่สำคัญก็มีอยู่หลายเรื่องด้วยกัน ขอ
แต่เพียงยกอุทาหรณ์ประกอบ คือ งานสร้างถนน
เสริมถนน ข่อมถนน ทั้งหมด ๙,๐๐๐ สายเศษ
เป็นระยะทางทั้งสิ้น ๒๒,๐๐๐ กิโลเมตรเศษ มี
การสร้างและซ่อมสะพานทั้งสิ้น ประมาณ ๑,๐๐๐
แห่งเศษ ทำนบเหมืองฝายพูนังกันน้ำ ขุดลอก
คูคลอง ทั้งหมด ๓,๐๐๐ แห่งเศษ นอกจากนั้น
ก็ยังมีการปรับปรุง ซ่อมแซมโรงเรียน วัด มัสยิด
และอื่นๆ อีกหลายพันแห่งด้วยกัน

จากรายงานเบื้องต้น ของ คณะ กรรมการผู้
ตรวจสอบและติดตามผลของแต่ละเขต ปรากฏว่า
ลักษณะของโครงการและประเภทของงานนั้น สอด

คล้องกับวัตถุประสงค์ และนโยบาย ของ รัฐบาล ทุก
ประการ รัฐบาลได้รับความร่วมมือจากข้าราชการ
และราษฎรทุกฝ่ายเป็นอย่างดียิ่ง โครงการเหล่านี้
ได้รับความ ร่วมมือ อย่างแข็งขัน จากเจ้าหน้าที่ฝ่าย
ทหารและจากทุกฝ่าย และครอบครัวของทหาร
เป็นอย่างดี นอกจากนั้น หน่วย กรป. กลาง ของ
กองบัญชาการทหารสูงสุดก็ได้ออกปฏิบัติการพัฒนา
ตามโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดู
แล้ง ถึง ๒๔ จังหวัดด้วยกัน อย่างที่เป็นที่แจ้ง
ประจักษ์แก่สายตาพี่น้องชาวไทยทั่วไปอยู่แล้ว

นอกจากนี้ เรายังได้รับความร่วมมือและ
สนับสนุนจากสมาคมอาชีพต่างๆ องค์การสาธารณ-
กุศลอีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากองค์การ



สงฆ์ เราก็ได้รับกำลังสำคัญในการพัฒนาท้องถิ่น ในคราวนี้ ผมขอยกตัวอย่างประกอบสัก ๒ ตัวอย่าง อย่างที่จังหวัดอุดรธานี ที่อำเภอพิชัย ก็ได้มีการ สร้างสะพานข้ามแม่น้ำน่าน โดยมีเจ้าอาวาสวัด เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการนี้ และที่จังหวัด สมุทรสาคร ที่อำเภอบ้านแพ้ว ก็ได้มีการสร้าง ถนนสายสำคัญ ณ ที่นั้น โดยเจ้าอาวาสหลายวัด ด้วยกันเป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญ นอกจากนั้น ลูก เสือชาวบ้านก็เป็นกำลังสำคัญ และก็ยังมึนสติ นัก ศึกษา และอาจารย์ในมหาวิทยาลัยหลายแห่งด้วย กันได้เข้าร่วมพัฒนาโครงการต่างๆ อีกเป็นอันมาก ผมใคร่จะขอเรียนในที่นี้อีกครั้งหนึ่งว่า วัตถุประสงค์ที่สำคัญของโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตน เองในฤดูแล้งนี้ มี ๒ ประการ คือ

ประการแรก เพื่อสร้างสรรสิ่งที่ทุกคน ในท้องถิ่นปรารถนาเพื่อประโยชน์สุข ร่วมกัน ในท้องถิ่น

ประการที่สอง เพื่อพัฒนาจิตใจใน ๓ ทางด้วยกันกล่าวคือ

๑. เพื่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างราษฎร ด้วยกันและระหว่างราษฎรกับข้าราชการ ในท้องถิ่นนั้นโดยมีการร่วมกัน ทำงานเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน ของ ส่วนรวมในท้องถิ่นนั้น
๒. เพื่อเพาะให้เกิดความสำนึกที่จะสร้าง ตนเอง และไม่มีประเทศใด ไม่มีใคร

ที่จะช่วยเราได้ นอกจากเราจะต้อง ช่วยตัวของเราเอง และ

๓. เพื่อกระตุ้นเตือนให้เราตระหนักและมีความ ผูกพัน อยู่กับ พื้น แผ่นดินไทย ที่ บรรพบุรุษ บู่ ย่า ตา ทวด ของเราที่ ได้บุกเบิก และปกป้องไว้ด้วยชีวิต และ เลือดเนื้อของท่าน เพื่อความมั่นคง และความผาสุกของเราชนชาติไทย ใน อันที่จะสงวนรักษา และ พัฒนาท้องถิ่น ของเราที่เราถือกำเนิดมาและทำมาหากินอยู่ไว้ต่อไป เพื่อตัวเราเองและของ ลูกหลานของเราสืบไปภายหน้า



ความจริงในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่น ก็ไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นเรื่องที่ปฏิบัติกันมาแต่โบราณกาล เป็น แต่ เพียง ยัง ว่างเว้น ไม่ได้ ปฏิบัติ ติดต่อกันมา คราวนี้เราได้มีการรื้อฟื้นปฏิบัติกันใหม่ในระดับชาติ ขึ้น ซึ่งถ้าจะว่ากันโดยส่วนรวมแล้วเราก็คงจะเห็น พ้องต้องกันว่าโครงการ อาสาพัฒนาท้องถิ่นของเรา ในฤดูแล้งเป็นไปโดยราบรื่นและสำเร็จดียิ่ง เกินกว่า

ความคาดหวังที่เราได้กำหนดไว้แต่เดิม สำหรับ
รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาท้องถิ่นคราวนี้
นั้นเวลานี้ได้รับรายงานมาจากจังหวัดต่างๆทั่วราชอาณาจักร
ไม่ครบถ้วนจึงจำเป็นต้องมีการรายงาน
การตรวจสอบและติดตามผลงานอีกครั้งหนึ่ง และ
จะได้รายงานให้พี่น้องเพื่อนร่วมชาติทราบด้วยว่า
โครงการใดบ้างของท้องถิ่นใด อำเภอใดที่ดีเด่น
เป็นพิเศษสมควรจะได้รับรางวัล ซึ่งเรื่องนี้ก็อยู่ใน
ความรับผิดชอบของคณะกรรมการฝ่ายตรวจสอบ
และติดตามผลโครงการ อาสาพัฒนาท้องถิ่น ของตนเอง
ในฤดูแล้ง ซึ่งมี คุณอัมพร จันทรวิจิตร รอง
นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ซึ่งคุณอัมพร
จันทรวิจิตร จะได้นำรายงานให้ประชาชนทราบใน
โอกาสต่อไป จากรายงานดังกล่าวมานั้นเราก็จะวางแผน
ได้ว่า โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
ในฤดูแล้งปีหน้านั้น เราควรที่จะจัดเตรียมการและ
จัดในรูปแบบใดจึงจะได้ผลดีที่สุด เรื่องที่ผมได้กล่าวมานี้
ก็เป็นโครงการที่ราษฎรทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร
เป็นเจ้าของงานโดยตรง งานตามโครงการที่ราษฎร
ได้จัดทำไปแล้วก็มีเป็นจำนวนมากที่รัฐบาลเองเห็น
ว่าจะอำนวยความสะดวกไม่เฉพาะแต่ในท้องถิ่นเท่านั้น
แต่จะอำนวยความสะดวกในระดับของชาติด้วยอีกมากมาย
รัฐบาลจึงได้รับเอาโครงการต่างๆ เหล่านั้นเป็น
จำนวนมากมาเป็นงานซึ่งรัฐบาลจะเป็นเจ้าของงาน
เสียเอง โครงการเหล่านี้เรียกว่า “โครงการต่อเนื่อง
โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเองใน

ฤดูแล้ง” ตามโครงการต่อเนื่องนี้ทางรัฐบาลจะได้
เริ่มจัดทำตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ผมใคร่จะขอยกตัวอย่างงาน ตามโครงการ
ต่อเนื่องที่รัฐบาลรับมาเป็นเจ้าของงานว่ามีอะไรบ้าง
ตัวอย่างก็คือว่า สร้างและปรับปรุงถนน ซึ่งราษฎร
ได้สร้างไว้แล้วในโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่น ของ
ตนเอง จำนวน ๒๔๑ สาย เป็นระยะทาง ๑,๑๓๐
กิโลเมตร ซึ่งในระยะแรกนี้ก็ได้นำการลงลูกรัง
เสียก่อน และในโอกาสต่อไปก็จะได้ทำการลาดยาง
ตามความจำเป็นโดยลำดับ และความเร่งด่วนเป็น
สายๆ ไป โดยผลที่ราษฎรได้ช่วยกันพัฒนาท้องถิ่น
อย่างแข็งขันคราวนี้ จึงทำให้รัฐบาลมีเงินงบประมาณ
เหลือพอที่จะช่วยในการ พัฒนา ท้องถิ่นอีกรูป
หนึ่ง นั่นก็คือ จะมีเงินพอที่จะลาดยางถนนที่ผ่าน
ชุมชนในจังหวัดต่างๆ ในหมู่บ้านถึง ๒๔๙ หมู่บ้าน
เป็นระยะทาง ๒๕๖ กิโลเมตร ซึ่งเรื่องนี้เราก็จะ
จัดให้เสร็จได้ภายในเดือนกันยายน ศกนี้ นอกจาก
นั้น เราก็จะได้สร้างปรับปรุงสะพานต่อไปอีก ๙๒
แห่ง สร้างและปรับปรุงทำนบกักน้ำและคลองส่งน้ำ
อีก ๙๔ แห่ง อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผมได้กล่าวมานี้
ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่รัฐบาลรับมาเป็นเจ้าของงาน
โดยได้แบ่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินงาน
เรียบร้อยแล้ว ซึ่งได้แก่กรมทางหลวง สำนักงาน
เร่งรัดพัฒนาชนบท กรมพัฒนาชุมชน กรม
โยธาธิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กวป. กลาง
กรมชลประทาน กรมการปกครอง และองค์
การบริหารส่วนจังหวัด — — — — — ๑๕

การอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

: หลักการและแนวความคิด

สรุป กาญจนะจิตร

พัฒนาบ้านเมืองให้รุ่งเรือง
ตั้งใจมุ่งหมายสร้างอย่างแข็งขัน
ให้ท้องถิ่นที่เราอยู่สุขหวุพลัน
ร่วมใจนั้น พัฒนาอย่าช้าเลย

ถูกรื้อขึ้น ถ้าใครได้มีโอกาสไปทัศนจร
ต่างจังหวัด หรือมีเหตุที่จะต้องเดินทางออกไปนอก
กรุงเทพ ฯ จะสังเกตเห็นป้ายคำขวัญต่าง ๆ ชักชวน
ให้ประชาชน พัฒนาท้องถิ่นของตนเองในฤดูแล้ง
ระหว่างวันที่ ๒๕ มีนาคม — ๗ พฤษภาคม ๒๕๒๐
ทางด้านสื่อมวลชนก็ได้มีการโหมการประชาสัมพันธ์
กันอย่างเต็มที่ มีการเชิญข้าราชการทุกระดับชั้น
ตั้งแต่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการ
จังหวัด ลงไปจนถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านออกโทรทัศน์
พูดถึงเรื่องโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
ในฤดูแล้ง สำหรับเหตุผลที่รัฐบาลได้จัดให้มี
โครงการนี้ขึ้นมา และถือเป็นนโยบายสำคัญอาจจะ
ประมวลได้ดังนี้

๑. ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา
งบประมาณที่มีอยู่จะต้องใช้อย่างประหยัด และให้

ได้ผลคุ้มค่ามากที่สุด การที่รัฐบาลจะใช้งบ
ประมาณในการพัฒนาประเทศให้ทั่วถึงจึงเป็นสิ่งที่ไม่
เป็นไปได้แน่ เพราะในปัจจุบันมีหมู่บ้านถึง
๔๙,๓๔๑ หมู่บ้าน ทางเลือกของรัฐบาลก็คือให้
ประชาชนในท้องถิ่นช่วยตนเองโดยรัฐบาลจะสนับสนุน
ในส่วนที่เกินความสามารถของประชาชน

๒. การพัฒนาตนเองหรือการช่วยเหลือซึ่ง
กันและกันของประชาชนในชนบทเป็นสิ่งทำกันมา
นานแล้ว จนถือได้ว่าเป็นวัฒนธรรมอย่างหนึ่งเช่น
การลงแขก แต่อย่างไรก็ตามวัฒนธรรมอันนี้เป็นสิ่ง
ที่ทำกันอย่างตามมีตามเกิด ไม่ได้มีการวางแผน
และอาศัยหลักวิชาการ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดให้มี
โครงการอาสาฯ เพื่อเป็นการผสมผสานวัฒนธรรม
ของท้องถิ่นและทรัพยากรของรัฐบาล เพื่อให้ได้ผล
ออกมาเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น
มากที่สุด

๓. เป็นการลดช่องว่างระหว่างข้าราชการ
กับประชาชน เพราะ ตามโครงการอาสาฯ นี้
ข้าราชการ ทุกกรมกอง และ ทุก ระดับจะลงไปช่วย
ราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งจะทำให้

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและประชาชนใกล้ชิดยิ่งขึ้น

๔. เป็นการพัฒนาทางด้านจิตใจ การที่ประชาชนได้ลงมือพัฒนาท้องถิ่นของตน ทำให้เกิดความรู้สึกของการเป็นเจ้าของ และเกิดความหวงแหน คอยทำนุบำรุงรักษาสิ่งนั้นให้คงทนถาวรและใช้ประโยชน์ได้ตลอดไป

เหตุผล ๔ ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นสิ่งที่ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายตระหนักดี และก็ได้นำเอาวิธีการที่คล้ายกับโครงการอาสาฯ นี้มาใช้ บางประเทศก็ประสบความสำเร็จดี บางประเทศก็ประสบความล้มเหลว ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความไม่เข้าใจในหลักการของการพัฒนาตนเอง

วิธีการพัฒนาท้องถิ่นได้มีผู้ได้วางหลักการและวิธีการต่าง ๆ เอาไว้โดยขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นและกำลังทรัพยากรของรัฐบาล ซึ่งจะแบ่งกว้าง ๆ ได้ ๓ วิธีคือ

๑. การวางแผนสังคม (Social Planning) วิธีการพัฒนาแบบนี้ตั้งอยู่บนรากฐาน (Assumption) ที่ว่าท้องถิ่นนั้นมีความเจริญแล้ว รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้พอเพียงที่จะนำมา ทุนบำรุง ท้องถิ่นนั้นได้ จึงได้จัดตั้งหน่วยงานในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ขึ้น หน่วยงานเหล่านี้จะเป็นผู้ที่วางโครงการ ในการพัฒนาและดำเนินการตามโครงการทั้งหมด โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นจะเข้าร่วม หรือไม่เข้าร่วม ในการวางแผนเลยก็ได้ การพัฒนาแบบนี้จะเห็นได้ชัดในเมืองใหญ่หรือนครหลวง เช่น กรุงเทพมหานคร มีหน่วยงานต่าง ๆ จะสร้างถนนหรือสิ่ง

อำนวยความสะดวกให้แก่ชาวกรุงเทพมหานคร ทางหน่วยงานที่รับผิดชอบจะดำเนินการเองทั้งหมดโดยที่ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการนั้นเลย

๒. การกระทำทางสังคม (Social Action) วิธีการนี้ตั้งอยู่บนรากฐานที่ว่าคนกลุ่มน้อย (Minority Group) ที่มีจำนวนมากพอสมควรในสังคม รู้สึกว่าตัวเองไม่ได้รับความเป็นธรรมในสังคม จึงได้มีการรวมตัวกันเองและแสดงความรู้สึกนั้นออกมา อาจจะเป็นในรูปของการตอรองหรือในทางที่รุนแรงเช่น เดินขบวน นัดหยุดงาน เพื่อที่จะเรียกร้องในสิ่งที่พวกเขาเห็นว่าสังคมไม่ได้ให้ความเป็นธรรมแก่พวกเขา ตัวอย่างของวิธีนี้ได้แก่พวกกรรมกรรวมตัวกัน ตอรองกับนายจ้าง พวกคนผิวดำรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิจากคนผิวขาว

๓. การพัฒนาท้องถิ่นหรือการพัฒนาชุมชน (Locality or Community Development) การพัฒนาวิธีนี้ตั้งอยู่บนรากฐานที่ว่าคนในท้องถิ่นเป็นผู้ให้ความรู้ความสามารถที่จะพัฒนาตนเองได้ แต่ขาดผู้นำ ผู้คอยกระตุ้นและให้ความสนับสนุน ดังนั้น ถ้าหากจะมีบุคคลภายนอกซึ่งอาจจะเป็นหน่วยงานของรัฐบาล หรือ เอกชน ก็ได้มากระตุ้นเตือนและให้การสนับสนุน บุคคลที่อยู่ในท้องถิ่นนั้น จะเกิดความกระตือรือร้นและร่วมมือกัน พัฒนาท้องถิ่นของตนเองให้ดีขึ้น

การพัฒนาตามโครงการอาสาฯ ตรงกับหลักการพัฒนาในข้อสุดท้ายคือ การพัฒนาท้องถิ่นหรือพัฒนาชุมชนนั่นเอง เพราะตามวิธีดำเนินการและ

เหตุผลของโครงการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นมุง
ที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ใช้เวลาว่างให้เป็น
ประโยชน์ในระหว่างฤดูแล้งเป็นเวลา ๖ สัปดาห์
เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองโดยรัฐบาลจะสนับสนุน
ทางด้านวิชาการและคอยให้กำลังใจ จากการ
ประเมินผลในระยะแรกของโครงการอาสาฯ ปรากฏว่าผลออกมาเป็นที่น่าพอใจมาก ราษฎรทั่ว
ประเทศให้ความร่วมมือในโครงการนี้เป็นอย่างดี
จะเห็นได้ว่าในแต่ละจังหวัดได้มีการวางโครงการ
ใหญ่ๆ ในการพัฒนาท้องถิ่นหลายโครงการและยังมี
โครงการย่อยๆ อีกเป็นร้อยๆ โครงการ อย่างไรก็ตาม
ตั้งแต่ได้มีการวางโครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่น
ของตนเองในฤดูแล้ง จนกระทั่งดำเนินการมาจน
ถึงทุกวันนี้ ก็ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์โครงการนี้จาก
แหล่งต่าง ๆ และจากสื่อมวลชนโดยเฉพาะหนังสือ-
พิมพ์ ซึ่งพอจะสรุปได้เป็น ๓ ประการด้วยกันคือ

๑. โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
ในฤดูแล้งจะเข้า กับงาน ของหน่วยงานอื่นที่กำลัง
ดำเนินการอยู่แล้วหรือไม่เพียงใด

๒. โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
ในฤดูแล้งจะตรงกับความต้องการของประชาชนใน
ท้องถิ่นนั้นๆ หรือไม่เพียงไร เพราะเนื่องจากระยะ
เวลาจำกัดและเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล อาจ
จะทำให้ข้าราชการในจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแต่
ฝ่ายเดียวเพื่อได้ทันเวลาและเป็นการสนองนโยบาย
รัฐบาล จึงอาจจะทำให้ไม่ตรงกับความต้องการ
ของประชาชน ซึ่งจะกลายเป็นการบังคับราษฎร
ให้ร่วมมือ ไม่ใช่เป็นการอาสาสมัคร

๓. โครงการอาสาพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
ในฤดูแล้ง มีระยะเวลาเพียง ๖ สัปดาห์ อาจจะสั้น
ไป บางโครงการอาจจะทำไม่เสร็จหรือถ้าเป็นโครง-
การที่มีการต่อเนื่อง ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อไป

สำหรับข้อวิจารณ์ข้อแรกที่ว่าโครงการอา-
สาฯ จะเข้าซ้อนกับงานของหน่วยราชการอื่นนั้น
ถ้าหากจะมองในหลักการและวิธีการพัฒนาที่กล่าว
มาแล้วจะเห็นว่าโครงการอาสาฯ ใช้หลักการเดียว
กับการพัฒนาชุมชน ซึ่งได้ดำเนินการโดยกรมการ
พัฒนาชุมชนมาเป็นเวลา ๑๕ ปี แล้ว แต่ถ้ามองให้
ลึกซึ้งจะเห็นว่าโครงการอาสาฯ กับงานของกรมการ
พัฒนาชุมชนไม่เข้าซ้อนกันเลย ตรงข้าม โครงการ
อาสาฯ กลับสนับสนุนการพัฒนาชุมชนเสียอีก ทั้ง
นี้เพราะว่างานของกรมการ พัฒนาชุมชนเป็นงาน
ประจำและดำเนินการไปตามกำลังงบประมาณที่ได้
รับในแต่ละปี แต่เมื่อรัฐบาลนี้ได้มีโครงการอาสาฯ
ขึ้นมาก็ทำให้ทั้งราษฎรและหน่วยราชการต่าง ๆ ตื่น
ตัวกันในเรื่องการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งเท่า
กับเป็นการอบรมให้บุคคลเหล่านั้นได้รับรู้หลักการ
พัฒนาชุมชนโดยปริยาย นอกจากนี้โครงการอาสาฯ
ยังเป็นการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนโดยตรงเพราะ
โครงการอาสาฯ ก็คือการพัฒนาชุมชนนั่นเอง แต่
เป็นการพัฒนาที่ได้รับความสนใจอย่างจริงจังของทุก
ฝ่ายเพื่อสร้างความเจริญแก่ท้องถิ่น โดยมีประชาชน
ในท้องถิ่นนั้นเองเป็นตัวจักรที่สำคัญ

ในข้อที่สองที่ว่าโครงการอาสาฯ จะตรงกับ
ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นนั้น
หรือไม่ ข้อวิจารณ์นี้ก็มีเหตุผลน่าฟังเพราะในการ

ดำเนินการพัฒนาด้วยวิธีขั้นบันไดที่สำคัญที่สุดก็คือ การค้นหาปัญหาความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และเจ้าหน้าที่จะต้องหลีกเลี่ยงที่จะกำหนดความต้องการแทนประชาชน ในการดำเนินงานพัฒนาชุมชนนั้น งานขั้นแรกก็คือการสำรวจเบื้องต้น โดยพัฒนากรจะเป็นผู้ออกไปคลุกคลีกับชาวบ้าน และทำการสำรวจสภาพแวดล้อมในหมู่บ้าน ทรัพยากร โครงสร้างและวัฒนธรรมของชุมชน ตลอดจน ปัญหาและความต้องการของประชาชน ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ ได้ถูกนำมาใช้ในการวางโครงการพัฒนาหมู่บ้าน สำหรับโครงการอาสาฯ ก็เช่นเดียวกัน ถึงแม้ว่าระยะเวลาในการเตรียมการจะสั้น แต่การวางโครงการได้อาศัยข้อมูลเบื้องต้นที่เกี่ยวกับปัญหาและความต้องการของประชาชนดังที่กล่าวมาแล้ว กับ ข้อมูลของหน่วยราชการอื่นประกอบกับการเข้ามามีส่วนร่วมในการวางโครงการของประชาชนตั้งแต่ต้น จึงทำให้โครงการอาสาฯ ตั้งอยู่บนรากฐานของความ ต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง หรือที่เรียกตาม ศัพท์วิชาการว่า Grass-Root Project เมื่อโครงการอาสาฯ ตั้งขึ้นเพื่อแก้ปัญหาหรือบำบัดความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นนั้นแล้ว ก็ไม่มีปัญหาที่ประชาชนจะไม่ให้ความร่วมมือเข้าร่วมดำเนินการในโครงการอาสาฯ ของท้องถิ่นของตน

สำหรับข้อวิจารณ์สุดท้ายที่กล่าวถึง ระยะเวลา ๖ อาทิตย์นั้นอาจสั้นไป ความจริงเวลาว่างของประชาชนในต่างจังหวัดก็มีช่วงระยะเวลาไม่ ยาวนัก ส่วนใหญ่ก็อยู่ในระหว่างปลายมีนาคมถึง ต้นพฤษภาคม ต่อจากนั้นก็เริ่มทำนา ถ้าหากจะ

มีการพัฒนาในระหว่างฤดูทำนาก็จะเป็นที่ลำบากแก่ การทำมาหากินของประชาชน และอาจทำให้ ประชาชนไม่เต็มใจมาร่วมก็ได้ ดังนั้น ระยะเวลา ๖ สัปดาห์ จึงเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมในการดำเนิน โครงการอาสาฯ แต่ถ้าหากมีโครงการไหนที่ต้องใช้ เวลานานกว่า หรือเป็นโครงการที่ต้องมีการต่อเนื่อง กันก็คงจะไม่มีปัญหาอะไร เพราะมีหน่วยราชการ ต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมการพัฒนาชุมชนซึ่ง ต้องทำงานด้านนี้เป็นประจำอยู่แล้ว คงจะสามารถ รับช่วงงานของโครงการอาสาฯ ให้ตลอดรอดฝั่งไปได้

สรุปแล้ว โครงการอาสาฯ ใช้หลักการให้ ประชาชนได้ช่วยตนเอง โดยรัฐบาลจะสนับสนุน ทางด้านวิชาการ สำหรับข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ เช่น เป็นการทำงานซ้อนกัน ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน และระยะเวลาสั้นเกินไปนั้น ถ้า หากจะพิจารณาให้ละเอียดแล้วจะเห็นว่าคำวิพากษ์ วิจารณ์นั้นไม่เป็นจริง เพราะการดำเนินงานตาม โครงการอาสาฯ ได้รับความร่วมมือจากหน่วยราชการ ทุกหน่วยและประชาชนเจ้าของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ การดำเนินงานสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ข้อสำคัญซึ่ง อาจจะก่อให้เกิดปัญหาได้ก็คือรัฐบาลควรจะมี หลักการที่แน่นอนในการพัฒนาท้องถิ่น ไม่ใช่ บางปีใช้เงินผันเหมือนกับรัฐบาลชุดก่อน แต่ พออีกปีก็ใช้หลักการช่วยตนเอง ซึ่งจะทำให้ ราษฎรเกิดความสับสน เพราะเมื่อปีกลายเคย ได้เงินค่าจ้างแต่ปีกลับไม่ได้เงิน ซึ่งในที่สุด ก็เลยเกิดความรู้สึกต่อต้านและไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ [๑๕]

ปัญหาข้อขัดข้องของงานป้องกัน ฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย

วิญญู อังคนารักษ์

๑. ความทั่วไป

ภัยพิบัติต่างๆ ย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ ประเทศชาติอาจ ถูกข้าศึก โจมตี ด้วยอาวุธ ทันสมัย ที่มีประสิทธิภาพ ในการ ทำลาย หรือ อาจถูก ก่อวินาศกรรม ด้วยวิธีการอันแยบยล ประชาชนอาจประสบเคราะห์กรรมจากอัคคีภัย วาตภัยหรืออุทกภัย อันจะก่อให้เกิดความสูญเสียขั้นน่านับการ ทรัพย์สินของประชาชนและของรัฐจะถูกทำลายเสียหาย ชีวิตของประชาชนไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัย หรือเพศก็จะสูญเสียไปอย่างน่าอนาถใจ

หากภัยพิบัติเหล่านี้แผ่ขยายวงกว้างออกไป ปริมาณความเสียหายย่อมจะเพิ่มมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อขวัญของประชาชน และขวัญของชาติโดยส่วนรวม เพราะประชาชนเป็นขุมกำลังของชาติทั้งในด้านความคิด การใช้แรงงาน และการป้องกันประเทศ จึงจำเป็นต้องมีกิจการที่ดำเนินงานร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนและประชาชน ในการที่จะป้องกันและบรรเทาอันตรายหรือลดความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติต่างๆ ดังกล่าวแล้ว เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งขุม

กำลังของชาติ

ในฐานะที่ผู้เขียนมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบในงานของกรมการปกครอง จึงได้ตระหนักในภัยพิบัติต่างๆ อยู่เสมอ ได้พยายามศึกษาและพิจารณาเกี่ยวกับ ปัญหาข้อขัดข้อง ของงาน ป้องกันฝ่ายพลเรือนของกรมการปกครอง เพื่อแสวงหาแนวทางปรับปรุงงาน ให้เกิด คุณประโยชน์ ต่อประเทศชาติยิ่งขึ้น ซึ่งการศึกษาเรื่องนี้ได้อาศัยการค้นคว้าเอกสาร (DOCUMENTARY RESEARCH) ประกอบ กับการวิเคราะห์ ปัญหา ด้วย ประสบการณ์ของผู้เขียน (EXPERIENCE ANALYTICAL METHOD) จึงหวังว่า ข้อเขียนนี้จะก่อให้เกิดข้อคิดแก่ท่านผู้อ่านที่จะได้ร่วมกันปรับปรุงงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ของประเทศไทย ให้เจริญก้าวหน้าสืบไป

๒. ความหมายของการป้องกันฝ่ายพลเรือน

ก. ความหมายทั่วไป

การป้องกันฝ่ายพลเรือนหมายถึง การระดมสรรพกำลังที่จะปฏิบัติการโดยประชาชน พล-

เรือนและเจ้าหน้าที่ ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อที่จะลดกรณีบาดเจ็บล้มตายและความเสียหาย อันเกิดจากการกระทำของข้าศึก หรือภัยธรรมชาติ ซึ่งได้แก่ภัยอันเกิดจากการโจมตีของข้าศึกศัตรู การก่อการจลาจลและการก่อวินาศกรรม อัคคีภัย วาตภัย และอุทกภัย เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้^๑

๑) เพื่อบรรเทาความเสียหายอันจะพึงบังเกิดแก่ประชาชนพลเมือง อันเนื่องมาจากการกระทำของข้าศึกหรือภัยธรรมชาติ

๒) แก้ปัญหาในภาวะฉุกเฉิน ซึ่งเกิดขึ้น โดยกระทัณฑ์อันเนื่องมาจากการกระทำของข้าศึกหรือภัยธรรมชาติ

๓) ข่มขู่หรือฟื้นฟูบูรณะสถานที่สาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญๆ ซึ่งถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของข้าศึกหรือภัยธรรมชาติ

ข. ความหมาย ตามแผน เตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗

การป้องกันฝ่ายพลเรือนตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ หมายถึง การเตรียมการและปฏิบัติการทุกอย่าง เพื่อป้องกัน และบรรเทา ความเสียหายอันจะพึงบังเกิดแก่ประชาชนพลเมือง ตลอดจนทรัพย์สิน ซึ่งเนื่องมาจากการกระทำของข้าศึกหรือภัยธรรมชาติ และแก้ปัญหาในภาวะไม่ปกติซึ่งเกิด

ขึ้นโดยกระทัณฑ์ รวมทั้งการข่มขู่ฟื้นฟูบูรณะทรัพย์สินต่าง ๆ ของประชาชนและของรัฐ อันประกอบด้วยสถานที่ การสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกที่สำคัญๆ ที่ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำของข้าศึกหรือภัยธรรมชาติ ทั้งนี้ เป็นการป้องกันโดยประชาชนพลเมืองและเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อลดกรณีบาดเจ็บล้มตายและความเสียหายอันจะพึงบังเกิดขึ้น^๒

จะเห็นได้ว่า ตามนัยทั้งสอง การป้องกันฝ่ายพลเรือนมีความหมายเหมือนกัน ซึ่งเราสามารถวิเคราะห์ให้เห็น ปรัชญาของการป้องกันฝ่ายพลเรือนได้ ๓ ประการ คือ

๑) ความร่วมมือของประชาชนพลเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล

๒) งานป้องกันฝ่ายพลเรือนต้องบริการแก่ประชาชนในประเทศโดยไม่เลือกชาติ ศาสนา ภาษา วัยหรือเพศ

๓) ต้องดำเนินงานด้วยความรวดเร็วและเร่งด่วน เพื่อช่วยเหลือชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามหลักมนุษยธรรม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาการป้องกันฝ่ายพลเรือนในส่วน ที่เกี่ยวกับการป้องกันภัยที่เกิดจากบุคคลและธรรมชาติ เราสามารถแยกแยะงาน ป้องกัน ฝ่าย พลเรือน ออกได้เป็น ๒ ลักษณะ

^๑ENCYCLOPEDIA AMERICANA, VOLUME 6, P 728 B.

^๒สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ หน้า ๓๒

ดังต่อไปนี้



๓. มาตรการและภารกิจในการป้องกันฝ่ายพลเรือน

หลักการและวิธีดำเนินการป้องกันฝ่ายพลเรือน มีดังต่อไปนี้ คือ^๓

ก. วิธีป้องกัน (PREVENTIVE MEASURES)

วิธีป้องกัน คือ การจัดเตรียมและหาวิธีการป้องกันมิให้ประสบภัยหรือแก้ไขอุปสรรคไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดขึ้น ซึ่งได้แก่การออกกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ การกำหนดบริเวณอันตราย การลดความหนาแน่น การอพยพ การกำหนดผังเมือง การแยกแหล่งและสิ่งอันตราย การขนย้ายทรัพย์สินสมบัติ การจัดสถานที่ใต้ดิน การให้การศึกษาแก่เจ้าหน้าที่และประชาชน การจัดเตรียมในด้านการสาธารณูปโภคเช่น ไฟฟ้า ประปา คมนาคมและการสื่อสาร ฯลฯ

ข. วิธีคุ้มกัน (PROTECTIVE MEASURES)

วิธีคุ้มกัน คือ การเตรียมเครื่องมือ

เครื่องใช้สำหรับการป้องกันไว้ล่วงหน้าและใช้เครื่องป้องกันนั้นๆ คุ้มกันขณะที่ประสบภัย อันได้แก่การคุ้มกันส่วนบุคคล เช่น หน้ากาก หมวกเหล็ก เครื่องแต่งกายพิเศษ การคุ้มกันส่วนรวม เช่น การสร้างที่หลบภัย การคุ้มกันอาคารสิ่งของ เช่น อาคารที่สร้างใหม่ต้องแข็งแรง ต้านทานอำนาจการพัดพัง ความสั่นเทือนของแผ่นดิน และการแผ่ความร้อน การจัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง ตลอดจนการขนย้ายสิ่งของขณะเกิดภัย

ค. วิธีควบคุม (CONTROL MEASURES)

วิธีควบคุม คือ การรักษาขวัญและความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และประชาชนให้คงไว้ในระหว่างที่เกิดภัย รวมถึงการจัดหรือลดความร้ายแรงของภัยมิให้ขยายกว้างออกไป เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การควบคุมการติดต่อสื่อสาร การควบคุมการขนส่ง การควบคุมการจราจร การควบคุมการแพร่อันตรายของโรคและสิ่งมีพิษ การกั้นเขตอันตราย การสาธารณสุขการ การสำรวจที่จำเป็นเกี่ยวกับการไฟฟ้า การประปา และโทรศัพท์ ฯลฯ

ง. วิธีบูรณะและฟื้นฟู (RESTORATIVE MEASURES)

วิธีบูรณะและฟื้นฟู คือ การช่วยเหลือบรรเทาอันตรายและซ่อมแซม สิ่งชำรุดเสียหายให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหลังจากเกิดภัยแล้ว เช่น การ

^๓ กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง, บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน, หน้า ๔๔-๔๕

ช่วยเหลือผู้ประสบอันตราย การช่วยเหลือกันและกัน ระหว่างชุมชนใกล้เคียง การรักษาพยาบาล การจัดการกับผู้เสียชีวิต การขจัดสิ่งปรักหักพัง การขะล้างสิ่งมีพิษ การสาธารณสุข การจัดการกับผู้ไม่มีบ้านพักอาศัย และการฟื้นฟูงานอาชีพ เป็นต้น

ตาม หลักการ และ วิธี ดำเนินการ ของงาน ป้องกันฝ่ายพลเรือนดังกล่าว ย่อมมีภารกิจที่จะต้อง ปฏิบัติอย่างกว้างขวาง นับตั้งแต่การให้ความรู้แก่ ประชาชน การเตือนภัย การจัดสร้างที่หลบภัย ทั้ง ที่หลบภัยส่วนบุคคล ที่หลบภัยส่วนรวมและที่ หลบภัยสาธารณะ การอพยพทางยุทธศาสตร์ ยุทธวิธีและภายหลังการโจมตี การป้องกันและ การดับเพลิงการติดต่อสื่อสาร การช่วยเหลือผู้ประ- สบภัย การจัดเจ้าหน้าที่ระวังภัย การรักษาความ สงบเรียบร้อย การอนามัยและการรักษาพยาบาล การสวัสดิการยามฉุกเฉิน การวิศวกรรม การขน ส่ง การพราง และการควบคุมแสงไฟและอื่นๆ ซึ่ง เป็นภาระหน้าที่ ทั้งของเจ้าหน้าที่รัฐบาล และประ- ชาชนจะต้องปฏิบัติงานร่วมกัน เพื่อบรรลุตาม ปรัชญาของงาน ป้องกัน ฝ่ายพลเรือน ดังได้กล่าวมา แล้ว

๔. ลักษณะงานป้องกันฝ่ายพลเรือนของกรม การปกครอง

ก. ประวัติความเป็นมา

ประเทศไทยอยู่ในภาวะสงบสุขตลอดมา แนวความคิดในการ ปฏิบัติงาน ป้องกัน ฝ่ายพลเรือน ของเจ้าหน้าที่ระดับต่าง ๆ จึงเป็นเพียงการ ป้องกัน และบรรเทาอันตรายจากภัยธรรมชาติ เช่น อัคคีภัย วาตภัย และอุทกภัย เท่านั้น ซึ่งเป็นงานที่ได้รับ ความสนใจน้อยมาก แม้ในปัจจุบันเมื่อพูดถึงการ ป้องกันฝ่ายพลเรือน ก็มีน้อยคนที่จะทราบและ เข้าใจว่า การป้องกันฝ่ายพลเรือนมีความสำคัญ อย่างไร และมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติอะไรบ้าง ซึ่ง จะได้ชี้แจงเกี่ยวกับประวัติความเป็นมาเกี่ยวกับงาน ป้องกันฝ่ายพลเรือนของกรมการปกครอง ดังต่อไปนี้

ปี พ.ศ. ๒๔๗๗ จัดตั้ง “กรมป้องกันต่อสู้อากาศยาน” ขึ้น^๔ มีหน้าที่จัดการป้องกันภัยทางอากาศ ซึ่งมีความ หมายจำกัดอยู่เฉพาะการ ป้องกันภัย ทางอากาศ ในเชิงรุก (AIR ACTIVE DEFENSE) เท่านั้นหาได้รวมการ ป้องกันภัยทางอากาศในเชิงรับ (AIR PASSIVE DEFENSE) ไว้ด้วยไม่

ปี พ.ศ. ๒๔๘๐ จัด อัตรากำลัง ของ กรมป้องกัน ต่อสู้อากาศยานขึ้นใหม่ โดยมีการจัดตั้ง “กองยามอากาศ” ทำหน้าที่ฝึกลอบรบทหารประจำการให้มีความรู้ในการสังเกต เครื่องบิน ซึ่งภายหลังได้เป็นหน่วยฝึกนายสิบและพล- ทหารกองหนุนในกรณีพิพาท ระหว่างไทย กับ อินโดจีน ของ ฝรั่งเศส และในสงครามมหาเอเชียบูรพา

ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ได้มีการ ฝึกซ้อม ป้องกันภัย ทาง อากาศ และเริ่มกว้าง พ.ร.บ. ป้องกันภัยทางอากาศ

ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้ประกาศใช้ พ.ร.บ. ป้องกันภัย ทางอากาศเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๔๘๒ และมีการจัด ตั้งหน่วยป้องกันภัยทางอากาศ ซึ่งมีบทบาทในการปฏิบัติ หน้าที่สงครามอินโดจีน ฝรั่งเศสและสงครามมหาเอเชียบูรพาแล้ว

^๔ กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง, การป้องกันฝ่ายพลเรือน (โรเนียว), หน้า ๑

ปี พ.ศ. ๒๔๘๗ ได้โอน ภารกิจ ป้องกันภัย ทางอากาศ จากกระทรวงกลาโหม มาขึ้นกับ กระทรวงมหาดไทย โดยให้ชื่อใหม่ว่า “กรมป้องกันภัยทางอากาศ”^๕ ซึ่งเป็น การโอนมอบอำนาจหน้าที่ในการ ป้องกัน ภัยพลเรือน จาก ฝ่ายทหารมาเป็นฝ่ายพลเรือนตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

ปี พ.ศ. ๒๔๘๘ ได้ยุบกรมป้องกันภัย ทางอากาศ ด้วยเหตุผลบางประการ

ปี พ.ศ. ๒๔๘๙ ได้จัดตั้ง “กองป้องกันและบรรเทาภัย” สังกัดกรมมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ได้ยกฐานะกองป้องกัน และบรรเทาภัยขึ้นเป็นกรม เรียกว่า “กรมป้องกันสาธารณภัย”^๖ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยให้ภารกิจเกี่ยวกับภัยจาก การโจมตีทางอากาศ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการ ฆาตรกรรม ภัยจากการก่อวิกฤตกรรม ภัยอันเกิดจากแผ่นดินไหว ภัยจากทุ่นระเบิดทั้งบนบกและในน้ำ อัคคีภัย วาตภัย และอุทกภัย

ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ได้ ยุบ กรม ป้อง กัน สาธารณ ภัย และจัดตั้งเป็นกองป้องกันภัยพลเรือน สังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีการปรับปรุงแบ่งส่วนราชการ ในกระทรวงมหาดไทย และได้โอนกองป้องกันภัยพลเรือน ไปสังกัดกรมการปกครองมาจนทุกวันนี้

ข. หน้าที่และ ภารกิจ ของกองป้องกัน ภัยพลเรือนกรมการปกครอง

กอง ป้องกัน ภัยพลเรือนมีหน้าที่และ ความ รับ ผิด ชอบ ใน การ ปฏิบัติงาน ของ กรมการ ปกครองกระทรวงมหาดไทย โดยทั่วไป ดังต่อไปนี้^๗

^๕ Ibid หน้า ๑.

^๖ Ibid หน้า ๒.

^๗ โปรดดูคำสั่งกรมการปกครอง ที่ ๙๔๖/๒๕๐๑, การแบ่งงานของกองป้องกันภัยพลเรือน ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๐๑

๑) ศึกษา ค้นคว้า และดำเนินการ วิจัยทางวิชาการเกี่ยวกับการป้องกันภัยพลเรือน จัด ทำตำรา เอกสาร และคำแนะนำเกี่ยวกับการ ป้องกันภัยพลเรือน เพื่อเผยแพร่แก่เจ้าหน้าที่และ ประชาชน

๒) ศึกษา และ พิจารณานโยบายของ รัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งแนวความคิดจากส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อดำเนิน การวางแผน การป้องกันภัยพลเรือนต่าง ๆ

๓) เตรียมการและดำเนินการป้องกัน เพื่อลดอันตราย หรือ ความเสียหายจากภัยธรรมชาติ และภัยอันอาจเกิดจากการกระทำของข้าศึก ตาม ระบบการป้องกันภัยพลเรือน

๔) เตรียมการและดำเนินการบรรเทา ภัยอันเกิดจากธรรมชาติและ การกระทำของข้าศึก

๕) จัดกำลังอาสาสมัครจากประชาชน เข้าช่วยเหลือกิจการป้องกันภัยพลเรือน

๖) ดำเนินการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และ ประชาชนในด้านการป้องกันภัยพลเรือน

๗) ประสานงานเกี่ยวกับการป้องกัน ภัยพลเรือน ระหว่าง กระทรวง ทบวง กรม องค์การรัฐบาล องค์การเอกชนและองค์การสา-ธารณกุศลต่างๆ

๘) ดำเนินงานตามแผน เตรียมพร้อม
แห่งชาติ อันได้แก่ แผนป้องกันและบรรเทาภัย
ทางอากาศ แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
แผนป้องกันก่อวินาศกรรม แผนอพยพประชากร
และส่วนราชการ

ส่วนงานในหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติในความ
รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือนที่สำคัญๆ
มีดังต่อไปนี้

๑) งานเกี่ยวกับ การวางแผน การป้องกัน
ฝ่ายพลเรือน ได้แก่

- ก) แผนป้องกันภัยทางอากาศ
- ข) แผนอพยพประชากรและส่วนราชการ
- ค) แผนการรักษาความปลอดภัยสถานที่
สำคัญของชาติ
- ง) แผนจัดเวรยามเตรียมพร้อมตามแผนการ
ปราบปรามจลาจลร่วม
- จ) แผนป้องกันประเทศ (แผนลับที่สุด)
- ฉ) แผนป้องกันและระงับอัคคีภัย
- ช) แผนการป้องกันและบรรเทาอันตราย
จากवादภัย
- ซ) แผนการป้องกันและบรรเทาอันตราย
จากอุทกภัย
- ณ) แผนการหรือโครงการต่าง ๆ ตามแผน
เตรียมพร้อมแห่งชาติ

๒) งาน เกี่ยว กับ การป้องกันและ ระงับ
อัคคีภัย

๓) งาน เกี่ยว กับ การป้องกัน และ บรรเทา
อันตรายจากवादภัยและอุทกภัย

๔) งาน เกี่ยวกับการป้องกันและช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัย

๕) งานด้านการรักษาความปลอดภัย ตาม
ระเบียบว่าด้วยการรักษา ความปลอดภัยแห่งชาติ
พ.ศ. ๒๕๑๗

๖) งานเกี่ยวกับงบประมาณและการเงิน

๗) งานเกี่ยวกับการฝึกอบรมการ ป้องกัน
ฝ่ายพลเรือน

๘) งานเกี่ยวกับคณะกรรมการต่าง ๆ

๙) งานเกี่ยวกับองค์การ ป้องกันฝ่ายพล-
เรือนระหว่างประเทศ และงานต่างประเทศ

๑๐) งานเกี่ยวกับนโยบายหรืองานที่สำคัญ
ที่จะต้องดำเนินการ

ซึ่งจะได้ชี้แจงเกี่ยวกับแผนและงานที่สำคัญๆ
พอสังเขป ดังต่อไปนี้

แผนป้องกันภัยทางอากาศ งานป้องกัน
ภัยทางอากาศเป็นงานในความรับผิดชอบของกระ-
ทรวงมหาดไทย ตาม พ.ร.บ. ป้องกันภัยทางอากาศ
พ.ศ. ๒๔๘๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ.
๒๔๘๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
มหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้มอบหมายให้กอง
ป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง ดำเนินการ
ร่างแผนป้องกันภัยทางอากาศขึ้น ๔ แผน ได้แก่
แผนป้องกันภัยทางอากาศแห่งราชอาณาจักร (แผน
หลัก) แผนป้องกันภัยทางอากาศภาค ๑ (กรุงเทพ
มหานคร) แผนป้องกันภัยทางอากาศภาค ๔ (แผน
ตัวอย่าง) และแผนป้องกันภัยทางอากาศจังหวัด
อุดรธานี (แผนตัวอย่าง) ซึ่งแผนดังกล่าวจะคณะ-
กรรมการ ป้องกันภัยทางอากาศแห่งราชอาณาจักร

พิจารณาให้ความเห็นชอบ และกระทรวงมหาดไทย ได้อนุมัติให้ประกาศใช้แล้ว กับได้สั่งการให้จังหวัด ต่างๆ วางแผนป้องกันภัยทางอากาศภาคและจังหวัด ตามแผนตัวอย่าง เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการป้องกันภัยทางอากาศ

แผนการอพยพประชากรและส่วนราชการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๐๔ ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาวางแผน และตั้ง คณะกรรมการ ผสม ขึ้น ตามข้อเสนอ ของ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการผสม ได้พิจารณาดังอนุกรรมการผสมพิจารณาการอพยพ ประชากร ครอบครัวทหารและหน่วยราชการ พลเรือนนอกจากพื้นที่การรบ รวม ๓ คณะ คือ คณะอนุกรรมการ พิจารณาตรวจและทดสอบแผน- การ อพยพ ประชากร และส่วน ราชการใน ภูมิภาค (นอกเขตกรุงเทพมหานคร) คณะอนุกรรมการวางแผนอพยพประชากรบริเวณกรุงเทพมหานคร และ คณะอนุกรรมการวางแผนอพยพส่วนราชการในเขต กรุงเทพมหานคร

คณะอนุกรรมการผสมได้ดำเนินการจัดทำ แผนการอพยพประชากรและส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทย (แผนหลัก) และจัดทำแผนการ อพยพ ประชากร และส่วนราชการจังหวัดหนองคาย (แผนตัวอย่าง) ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบและ ประกาศใช้แล้ว และกองป้องกันฝ่ายพลเรือนได้ เสนอ กระทรวงมหาดไทย สั่ง การ ให้จังหวัดต่างๆ ดำเนินการ จัดทำ แผน ของ จังหวัด ขึ้น ถัด ปฏิบัติโดย อนุโลมตามแผนตัวอย่างของจังหวัดหนองคาย

แผนการรักษาความปลอดภัยสถานที่สำคัญของชาติ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๑๐ เห็นชอบตามที่สภาความมั่นคง แห่งชาติ เสนอ เกี่ยวกับการ รักษา ความ ปลอดภัย สถานที่สำคัญของชาติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยโดย กรมการปกครองได้ประชุมวางแผนทางประสานงาน และกำหนดวิธีการปฏิบัติสนับสนุนให้ส่วนราชการ รวมทั้งจังหวัด อำเภอ สามารถรักษาความปลอดภัย โดยมีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันการก่อวินาศกรรม ของฝ่ายตรงข้าม ทั้งยามปกติ ยามฉุกเฉินและ ยามสงคราม ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการให้ จังหวัดต่างๆ จัดทำแผนนี้ และกำชับให้เอาใจใส่ ดำเนินการต่อไปแล้ว

แผนการจัดเวรยามเตรียมพร้อม ตาม แผนการปราบปรามจลาจลร่วม กระทรวงมหาด- ไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองดำเนินการวางแผน จัดเวรยามเตรียมพร้อม ตามแผน การ ปราบ- ปรามจลาจลร่วมของฝ่ายทหาร เพื่อช่วยแบ่งเบา ภาระของทหารและตำรวจ ในยามที่เกิดการจลาจล เนื่องจากการชุมนุม หรือเดินขบวนเรียกร้องโดย นักเรียน นิสิต นักศึกษา กรรมกรหรือประชาชน ทั้งในกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการ วางแผนจัดเวรยามเตรียม พร้อมของกระทรวงมหาดไทยเป็นแผนหลัก และ สั่งการให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และจังหวัดต่างๆ ดำเนินการวางแผนขึ้นปฏิบัติ

โดยที่ปรากฏว่า หลังจากวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นต้นมา ได้มีการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับ

การประชุมเดิน ขบวนและการจลาจล ของ นักเรียน นิสิต นักศึกษา กรรมกร และ ประชาชน ทั้งใน กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ติดต่อกันมาเป็น ประจำ ซึ่งกรรมการปกครองได้ทำหน้าที่ติดตาม ความเคลื่อนไหวแล้วรายงานเหตุการณ์ให้ผู้บังคับบัญชาทราบทุกระยะ เพื่อประกอบการพิจารณา แก่ปัญหาต่างๆ ให้คลี่คลายไปในทางที่ดี

ตั้งแต่เดือน มกราคม ๒๕๑๘ ถึง เดือน มิถุนายน ๒๕๑๙ มีการชุมนุมเดินขบวนในกรุงเทพ มหานคร รวม ๑๙๒ ครั้ง และในจังหวัดต่างๆ รวม ๕๖๘ ครั้ง ซึ่งการประชุมเดินขบวน และเรียก ร้องครั้งที่สำคัญๆ ได้แก่^๔

(๑) การชุมนุมประท้วงกรณีสังหารราษฎรที่จังหวัด บั๊กตา

(๒) การชุมนุมประท้วงที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี

(๓) การชุมนุมคัดค้าน ร่าง พ.ร.บ. ลักษณะ ปกครองท้องที่ของกำนันผู้ใหญ่บ้าน

(๔) การชุมนุมเรียกร้องของสหภาพแรงงาน

(๕) การชุมนุมเรียกร้องให้สหรัฐอเมริกาทอน ฐานทัพออกจากประเทศไทยของศูนย์นิสิตนักศึกษา

แผนป้องกันประเทศ กระทรวงมหาด- ไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองประสาน และ ดำเนินการปรับปรุงแผนป้องกันประเทศ ตามที่ กองบัญชาการทหารสูงสุด ขอความร่วมมือมายัง กระทรวงมหาดไทยใน ฐานะ มีหน้าที่เกี่ยว ข้องใน ด้านพลเรือน ซึ่งกรมการปกครองต้องศึกษา ค้นคว้า และพิจารณาประสานนโยบายของกระทรวง มหาดไทยกับฝ่ายทหาร เพื่อพิจารณาให้จังหวัด

และอำเภอวางแผนป้องกันประเทศโดยเร็วต่อไป

แผนป้องกันและระงับอัคคีภัย กรม การปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำนวยการตามพ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. ๒๔๙๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๙๙ และเป็นหน้าที่ของจังหวัด อำเภอ เทศบาลและสุขาภิบาลในฐานะ หน่วย ปฏิบัติที่จะ ต้องป้องกัน มิให้เกิดเพลิงไหม้ และระงับอัคคีภัย ที่ เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว เพื่อลดอันตรายและความเสีย หายให้น้อยที่สุด รวมทั้งการรักษาทรัพย์สินและ บำรุงขวัญของประชาชนส่วนใหญ่ไว้

แผนการ ป้องกัน และ ระงับ อัคคีภัย ที่กรม- การปกครอง และกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้ถือ ปฏิบัติ ได้แก่

๑) แผนการป้องกันและระงับอัคคีภัยของเทศบาล

๒) แผน การป้องกัน และระงับอัคคีภัย ของสุขา-ภิบาล

๓) แผนการป้องกันและระงับอัคคีภัยของอำเภอ (นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล)

๔) แผนการ ป้องกันและระงับอัคคีภัยของสถานที่ ราชการ

แผนการ ป้องกันและบรรเทาอันตราย จากวาตภัย กรมการปกครองและกระทรวงมหาด- ไทยได้พิจารณาสั่งการให้จังหวัด อำเภอ เทศบาล และสุขาภิบาล วางแผนการป้องกันและบรรเทา อันตรายจากวาตภัยขึ้นถือปฏิบัติ โดยให้ประสาน งานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไว้แต่ยามปกติ กำหนด

^๔ กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง, สถิติการชุมนุมเดินขบวนและเรียกร้อง, (โรเนียว).

เครื่องมือ เครื่องใช้ กำลังเจ้าหน้าที่ การช่วยเหลือ สงเคราะห์ผู้ประสบภัย และการฟื้นฟูบูรณะสิ่งที่ ข้าราชการเสียหายไว้ให้พร้อมทั้งใน ระยะ ก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัยและภายหลังภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว

แผน การป้องกันและบรรเทาอัน ตรายจาก ภัยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

- ๑) แผนการป้องกันและบรรเทาอันตรายจาก ภัยของจังหวัด
- ๒) แผนการป้องกันและบรรเทาอันตรายจาก ภัยของอำเภอ
- ๓) แผนการป้องกันและบรรเทาอันตรายจาก ภัยของเทศบาล
- ๔) แผนการป้องกันและบรรเทาอันตรายจาก ภัยของสุขาภิบาล

แผน การป้องกันและบรรเทาอัน ตราย จากอุทกภัย กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่สั่งการ อำนาจการควบคุม กำกับดูแล แนะนำให้จังหวัด อำเภอ เทศบาล และสุขาภิบาล ได้มีการวางแผน กำหนดเครื่องมือเครื่องใช้ กำลังเจ้าหน้าที่ การ ช่วยเหลือสงเคราะห์ผู้ประสบภัย และการฟื้นฟู บูรณะสิ่งสาธารณ ประโยชน์ที่ชำรุดเสียหายไว้ให้ พร้อมตั้งแต่ระยะก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และ ภายหลังภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว นอกจากนี้ยังได้จัด ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปตรวจ ทดสอบ พัฒนาปรับปรุง แผน และติดตามผลการปฏิบัติงาน ของจังหวัด อำเภอ เทศบาล และสุขาภิบาล เพื่อส่งเสริมให้ สามารถเตรียมการและปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ทันกับเหตุการณ์

แผนการ ป้องกันและบรรเทาอัน ตรายจาก อุทกภัยที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการอยู่ในปัจจุ- บัน ได้แก่

- ๑) แผนการป้องกัน และ บรรเทาอัน ตราย จากอุทกภัยของจังหวัด
- ๒) แผน การ ป้องกัน และบรรเทาอัน ตราย จากอุทกภัยของอำเภอ
- ๓) แผนการ ป้องกัน และ บรรเทา อันตราย จากอุทกภัยของเทศบาล
- ๔) แผน การ ป้องกัน และ บรรเทา อันตราย จากอุทกภัยของสุขาภิบาล

แผนการ หรือโครงการต่าง ๆ ตามแผน เตรียมพร้อมแห่งชาติ ภารกิจในด้านการป้องกัน ฝายพลเรือนตามแผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ ซึ่งได้ มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเตรียมการป้องกัน และบรรเทาความเสียหายอันจะบังเกิดแก่ประชาชน พลเมืองและทรัพย์สินของส่วนรวม อันเกิดจาก การกระทำของข้าศึกหรือภัยธรรมชาติ รวมทั้ง การซ่อมแซมฟื้นฟูบูรณะทรัพย์สิน ต่าง ๆ ทั้งของ ประชาชนและของรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็น ๔ ส่วน ได้แก่

- ๑) การป้องกันและบรรเทาภัยทางอากาศ
- ๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- ๓) การป้องกันและระงับการก่อวินาศกรรม
- ๔) การอพยพประชากรและส่วนราชการ

คณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติ ได้ แต่งตั้งคณะกรรมการเตรียมพร้อมด้านการป้อง- กันฝายพลเรือน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน หัวหน้ากองป้องกันฝายพลเรือน

เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งได้แต่งตั้งคณะทำงาน รวม ๔ คณะ พิจารณาร่างแผนรายละเอียดต่างๆ และได้ดำเนินการใกล้จะเสร็จเรียบร้อยแล้ว

งานเกี่ยวกับการฝึกและอบรมการป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครองได้ดำเนินการให้มีการฝึกอบรม การสัมนา การสาธิต และพิจารณาเตรียมการเกี่ยวกับความรู้ การป้องกัน ฝ่ายพลเรือน ดังนี้

๑) การฝึกอบรมและสัมนาปลัดอำเภอโท (ฝ่ายป้องกัน)

๒) การฝึกอบรมพนักงานดับเพลิงทั่วราชอาณาจักร

๓) การฝึกอบรมสมาชิกอาสาสมัครรักษาดินแดน

๔) การฝึกอบรมอาสาสมัครจากประชาชน

๕) จัดให้มีการสาธิตและแสดงวิธีใช้เครื่องมือเครื่องใช้ และอุปกรณ์ต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๖) การติดต่อจัดหาครูฝึก วิทยากร และผู้ชำนาญการในสาขาต่างๆ จากส่วนราชการ และหน่วยงานเอกชน

๗) พิจารณาแผน กำหนดโครงการ และวิธีดำเนินงาน ในการ ฝึกอบรมแก่ ข้าราชการ พนักงานของรัฐ เทศบาล สุขาภิบาล ลูกเสือ อนุชาชาติ คนงานในโรงงานอุตสาหกรรม และประชาชนโดยทั่วไป

๘) การบรรยาย การนำอภิปราย และเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับงานด้านการป้องกันฝ่ายพลเรือน ณ สถานที่ต่างๆ เช่น วิทยาลัยการปกครอง วิทยาลัยการทัพบก และโรงเรียนเสนาธิการทหารบก เป็นต้น

งานเกี่ยวกับองค์การป้องกันฝ่ายพลเรือน

๑) ติดตามผลการดำเนินงานขององค์การป้องกันฝ่ายพลเรือนระหว่างประเทศ เช่น การประชุมคณะมนตรีบริหาร การประชุมคณะกรรมการทางวิชาการ การประชุมสมัชชาใหญ่ และการประชุมการป้องกันฝ่ายพลเรือนแห่งโลก ซึ่งสามารถนำมาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์แก่งานป้องกันฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

๒) การติดต่อให้ความร่วมมือกับสำนักงานกู้ภัย และบรรเทาภัยขององค์การสหประชาชาติ

๓) ติดต่อและประสานงาน กับคณะกรรมการร่วมของสันนิบาตสภาภาษาต สมาคม และองค์การ อดุณิคมวิทยาโลกเกี่ยวกับการ วางแผน ป้องกันภัยพิบัติและการเตรียมพร้อมของชุมชน

๔) ดำเนิน การเกี่ยวกับโครงการต่อต้านภัยพิบัติทางธรรมชาติร่วมกับของอาเซียน เพื่อการป้องกันและบรรเทาภัย การบรรเทาทุกข์ ตลอดจนฟื้นฟูบูรณะสิ่งต่างๆ จากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

๕) ศึกษา ค้นคว้า รวบรวม แต่ง แปล และเรียบเรียง บทความทางวิชาการเกี่ยวกับ

(อ่านต่อหน้า ๖๖)

การสั่งสมทางสังคมในวงราชการ

วุฒิชัย อำนงค์

เราได้ยินได้ฟังคำวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับข้าราชการในหน่วยงานต่าง ๆ ว่ามีการประพฤติปฏิบัติหรือมีพฤติกรรมเป็นไปตามแบบราชการ ซึ่งหมายถึงว่ามีความล่าช้าไม่ค่อยตั้งใจทำงาน หรือว่าไม่มีแรงจูงใจ ตลอดจนขวัญหรือความพึงพอใจในการทำงานต่ำมาก ซึ่งทั้งหมดนี้หลายคนอาจจะมองถึงประสิทธิผลและหรือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในราชการว่า เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรธุรกิจแล้ว หน่วยงานราชการนั้นเป็นงานที่เบาสบาย ไม่จำเป็นต้องทุ่มเทกำลังกายกำลังใจให้กับราชการเต็มที่ก็ได้ เพราะเหตุว่าถึงเงินเดือนจะต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราค่าจ้างในตลาดทั่วไป แต่ว่าลักษณะงานนั้นมิได้เข้มงวดมากนัก เรามีความคิดเห็นว่าสาเหตุแห่งการเกิดการประพฤติปฏิบัติในลักษณะดังกล่าวตามคำวิพากษ์วิจารณ์ทั่วไปนั้น จะโทษหรือตำหนิข้าราชการโดยตรงก็อาจจะไม่ถูกต้องนัก เพราะระบบของงาน ตลอดจนลักษณะการบางอย่างที่เป็นอยู่ในวงราชการนั้น เอื้ออำนวยอย่างมาก

ที่ก่อให้เกิดการประพฤติปฏิบัติ ที่ก่อให้เกิดลักษณะบางอย่างเช่นว่านั้น

ในที่นี้เราอยาก จะพิจารณา ตามแนวทางหนึ่ง ซึ่งอาจจะเป็นไปได้ว่าก่อให้เกิดพฤติกรรม บางสิ่งบางอย่างที่อาจจะไม่เหมาะสมในอันที่จะส่งเสริมให้งานราชการ ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็วและได้ผลดีเท่าที่ควร ลักษณะนั้นก็คือเรื่องของการสั่งสมทางสังคม (Socialization) ซึ่งเป็นแนวความคิดทางด้านสังคมวิทยา ประกอบกับทางด้านมานุษยวิทยาด้วย* ถ้าหากว่าเราทำความเข้าใจในความคิดนี้ ก็อาจจะเข้าใจในสภาพของวงราชการที่เป็นอยู่ดีขึ้น และอาจเป็นช่องทางในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้

แนวความคิดเรื่องการสั่งสมทางสังคม

ก่อนที่จะวิเคราะห์ดูว่า การประพฤติปฏิบัติในวงราชการเป็นอย่างไรนั้น น่าจะทำความเข้าใจในเรื่องแนวความคิดเรื่องการสั่งสมทางสังคมเสียก่อน เพราะเหตุว่าลักษณะการ หรือ

* ดู John A. Clausen, Ed., **Socialization and Society**, Boston: Little, Brown, 1968; David A. Goslin Ed., **Handbook of Socialization Theory and Research**, Chicago : Rand McNally, 1969.

ลักษณะเกี่ยวกับ เรื่อง การ สังคม ทาง สังคม นั้น ได้ พัฒนามานานแล้ว จุดเริ่มจริง ๆ ก็เป็นเรื่องของการเตรียมสมาชิกใหม่ of สังคมให้สามารถที่จะอยู่ในสังคมนั้นได้ เพราะฉะนั้นแนวความคิดทางด้านสังคมวิทยาจึงใช้คำว่า Socialization อันเป็นกระบวนการ ที่ได้สั่งสอนและสะสมสิ่งที่ได้สั่งสอนนั้นไว้เป็นแนวการประพฤติปฏิบัติ ซึ่งในสายตาของนักมานุษยวิทยาเขาจะบอกว่าลักษณะนี้เป็นเรื่องของ การถ่ายทอดประเพณีวัฒนธรรมต่างๆ หรือที่เรียกเป็นคำศัพท์ว่า Acculturation หรือถ้าคิดอีกแง่หนึ่งของนักจิตวิทยาสังคม (Social Psychologist) ก็จะพิจารณากระบวนการหรือลักษณะการที่ว่าในลักษณะของการเรียนรู้ทางสังคม (Social Learning) แต่จะใช้คำใดก็ตาม ความหมายที่แท้จริงก็อยู่ตรงกันที่ว่า เป็นการเตรียมสมาชิกใหม่ of สังคมให้สามารถอยู่ในสังคมนั้นได้

เพราะฉะนั้น การศึกษาการ สังคม ทางสังคม ซึ่งเราจะใช้เป็นคำเฉพาะในบทความนี้จึงมักจะเริ่มต้นตั้งแต่การพิจารณาเด็กที่เกิดมาใหม่ ๆ จะได้รับการ สังคม ทางสังคมจากผู้ที่ทำให้การ สังคม ทางสังคม (Socializing Agent) ซึ่งอาจจะเป็นพ่อแม่ ญาติ พี่น้อง หรือพี่เลี้ยงหรือคนเลี้ยงดู คนใดก็ได้แล้วแต่ในระยะเวลาที่เด็กยังไม่เข้าโรงเรียนนั้น เด็กก็จะได้รับการ สังคม ทางสังคมจากผู้ที่ทำให้การ สังคม ทางสังคมดังกล่าวแล้วในลักษณะที่ว่าเด็กจะเริ่มเรียนรู้ ทำความเข้าใจ มีการกำหนดพฤติกรรมบางสิ่งบางอย่าง ซึ่งเป็นที่ยอมรับและในขณะเดียวกันก็ไม่อาจจะกระทำ หรือแสดงออก ซึ่งพฤติกรรมบางอย่างซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับ

ในกระบวนการดังกล่าวนี้ ถ้าจะพิจารณาในรายละเอียดว่าแท้จริงแล้วกระบวนการนี้เป็นการที่สมาชิกใหม่ of สังคมจะพยายามเรียนรู้ ทำความ



เข้าใจเกี่ยวกับเรื่องบางสิ่งบางอย่างเป็นแนวทางการประพฤติปฏิบัติต่อไป บางสิ่งบางอย่างที่ว่านี้คือทัศนคติทางสังคม (Social Attitudes) บทบาททางสังคม (Social Roles) ความเชื่อ (Beliefs) และค่านิยมต่าง ๆ (Values) ซึ่งในทางจิตวิทยาสังคมหรือทางสังคมวิทยาหรือทางพฤติกรรมศาสตร์ เรามีฐานคิดว่าบรรดาสิ่งเหล่านี้เป็นตัวการในการกำหนดพฤติกรรมที่จะประพฤติปฏิบัติต่อผู้อื่นในสังคม ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน และสามารถที่จะอยู่ได้ความจริงไม่ใช่แต่เด็กเท่านั้นที่จะได้ การสั่งสมทางสังคม แม้ว่าเด็กจะได้เข้าโรงเรียนแล้วหรือว่าเข้าวิทยาลัย มหาวิทยาลัย ตลอดจนเข้าทำงานแล้ว กระบวนการสั่งสมทางสังคมก็ยังเป็นอยู่ ที่นี้เราอยากทำความเข้าใจกระบวนการย่อย ๆ ซึ่งรวมกันเป็นกระบวนการใหญ่ ซึ่งกระบวนการสั่งสมทางสังคมนั้น กระบวนการย่อยมีอีก ๒ กระบวนการ คือ

๑. **Identification** กระบวนการนี้ ถ้าคิดถึงง่าย ๆ แบบที่เด็ก ๆ ทำอยู่นั้น เราก็อาจจะคิดถึง การเลียนแบบ (Imitation) เพราะว่าในกระบวนการทางสมองหรือว่า การใช้ดุลยพินิจรับรู้เข้าใจ (Cognition) ของเด็กนั้น ยังไม่ซับซ้อนมาก เพราะฉะนั้นการที่จะ Identify ตนเองเข้ากับสิ่งใดนั้น เขาก็จะทำงานง่าย ๆ คือเลียนแบบเอาการที่เด็กเกิดออกมาและสามารถที่จะเดินสองขาได้ เพราะเหตุว่าผู้ที่ทำให้การสั่งสมทางสังคมนั้นเดินสองขา กระทำการบางสิ่งบางอย่างแม้ว่าจะเป็นการพูด เสียงหัว-

เราะ หรือแม้แต่การกระทำอะไรบางอย่าง เด็กก็จะพยายามเลียนแบบ แต่การเลียนแบบของเด็กที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ นั้น มีข้อจำกัดก็อยู่ตรงที่ว่าสภาพความพร้อมทางสรีระยังไม่เอื้ออำนวยให้ เด็กจึงยังค่อย ๆ เลียนแบบบางสิ่งบางอย่างตามความพร้อม ของสรีระของเขา



ต่อเมื่อโตขึ้น ลักษณะ การเลียนแบบจะมีการซับซ้อนขึ้น คือไม่เพียงแต่การประพฤติตามผู้อื่นเท่านั้น แต่เป็นการที่คิดหรือทำความเข้าใจหรือเกิดความเชื่อ หรือเกิดการมีทัศนคติบางสิ่งบางอย่างตามแบบผู้อื่น ซึ่งสิ่งเหล่านี้มิได้แสดงออกเป็นพฤติกรรมภายนอก เพราะฉะนั้นการ Identify

ตัวเองเข้ากับบางสิ่งบางอย่างในสังคมนั้น จึงเป็นไปในลักษณะซับซ้อนขึ้น สิ่งที่เห็นได้ชัดว่าตัวบุคคลที่โตขึ้นมาแล้วนั้นจะ Identify ตัวเองเข้ากับบางสิ่งบางอย่างก็ด้วยการที่เราจะเห็นได้จากกรณีตัวอย่าง ๗ คันที่วิ่งกันอยู่ในกรุงเทพมหานครนี้ ที่กระจุกหลังจะติดตราหรือสัญลักษณ์บางสิ่งบางอย่างอาจจะเป็นตรามหาวิทยาลัยที่เรียนมา หรือตราสถานที่ทำงานที่ตนทำงานอยู่ หรือข้อความอะไรบางอย่าง ซึ่งลักษณะที่ตราติดไว้ที่กระจุก หลังนั้น ได้บอก ตัว ผู้ขับ หรือว่าเจ้าของ รถ นั้นพยายาม Identify ตัวเองเข้ากับสถาบันหรือองค์การบางแห่งที่ตนคิดว่ามีความขลัง มีเกียรติชื่อเสียงหรือความโก้เก๋เข้ากับตัวเขาได้

เพราะฉะนั้นจะเห็นว่าลักษณะ Identification ซึ่งเกิดมาตั้งแต่เด็กเล็ก ๆ เป็นการเลียนแบบง่าย ๆ ขึ้นมา จนกระทั่งมีความสลับซับซ้อนถึงขั้นที่จะ Identify ตัวเองเข้ากับสถาบันหรือสิ่งของบางสิ่งบางอย่างหรือลักษณะของการขับให้เห็นว่าตนเองเป็นสมาชิกของสถาบันหรือสิ่งเหล่านั้นอยู่

๒. **Internalization** คำนี้ก็เช่นกัน ไม่มีคำแปลความหมายที่เป็นภาษาไทยที่ดีพอ แต่คำว่า Internalization ก็คือการทำเราหรือมนุษย์เราตั้งแต่เด็กจนโตขึ้นมารับเอาแนวความคิด ค่านิยม ความเชื่อ หรือลักษณะการบางอย่างที่เป็นของคนอื่นนั้นเข้ามาเป็นของตนเอง กระบวนการในการรับนี้ทั้งในทางจิตวิทยาวิเคราะห์ ก็อาจจะเรียกว่าเป็น

Introjection คือเรามองไม่เห็นกระบวนการที่เกิดขึ้น แต่เป็นการที่ตัวบุคคลได้รับเอาสิ่งดังกล่าวนั้นเข้ามาไว้ในใจ และถือเป็นแนวปฏิบัติของตนเองสืบไป

ทั้งสอง กระบวนการ นี้ เป็น กระบวนการย่อย ๆ ที่รวมกันแล้วจะเป็นกระบวนการที่เรียกว่าการสั่งสมทางสังคม ซึ่งเป็นแนวทางในการที่จะให้มนุษย์แต่ละคนแสดงพฤติกรรมที่เหมาะสม ตามสภาพของสังคมที่ตนอาศัยอยู่ เพราะฉะนั้นถ้าดูตามกลไกของการสั่งสมทางสังคมแล้ว ก็ไม่มีอะไรสลับซับซ้อนดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น แต่ว่าการที่เด็กเริ่มเข้าเรียนหนังสือ ตัวผู้ให้การสั่งสมทางสังคมจะมีนอกเหนือไปจากพ่อแม่ ญาติพี่น้องที่เลี้ยงดูที่เลี้ยงดูอยู่ คือมีการเพิ่มครู อาจารย์ และเพื่อนในชั้นเรียน ตั้งแต่ชั้นอนุบาล ขึ้นประมัตขึ้นมา การที่เพิ่มการสั่งสมทางสังคมขึ้นมาทำให้เด็กที่เข้ามาเรียนหนังสือได้เรียนรู้การสั่งสมทางสังคมในหลายแบบเพิ่มขึ้น จากสิ่งที่ตนได้เห็น ได้รับมาตั้งแต่ในบ้าน

สำหรับความแตกต่างระหว่างตัวบุคคลจะเห็นได้ว่าเมื่อเด็กเริ่มเข้าโรงเรียนจะมีความแตกต่างกันมากยิ่งขึ้นทุกที ทั้งนี้เราอาจจะกล่าวได้ว่าความแตกต่างระหว่างบุคคลนั้นเกิดขึ้น โดยเหตุที่ตัวผู้ให้การสั่งสมทางสังคม ได้ปฏิบัติต่อตัวเด็กหรือตัวบุคคลนั้นๆ ในลักษณะที่ต่างกัน ถ้าเราจะกลับไปดูชีวิตในครอบครัวแม้แต่พี่น้องที่เกิดตามกันมาก็จะไม่มีใครคนใดหรือคู่ใดที่มีพฤติกรรมการประพฤติปฏิบัติ

ตลอดจนแนวความคิด ความเชื่อถือ ค่านิยมอะไร
ก็แล้วแต่ เหมือนกันไปเสียทุกอย่าง แม้แต่เด็ก
ฝาแฝดที่เกิดมาก็ไม่สามารถที่จะมีพฤติกรรม แนว
ความคิด การแสดงออก ตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ
ในใจเหมือนกันได้ สาเหตุแห่งความแตกต่างนั้น
ก็เพราะว่าผู้ที่ให้ความสั่งสมทางสังคมจะเป็นพ่อแม่
ญาติพี่น้อง หรือใครก็แล้วแต่ ได้ปฏิบัติต่อเด็กคน
นั้นในลักษณะที่ต่างกัน ทำให้เด็กเกิดความรู้สึกที่
แตกต่างกัน

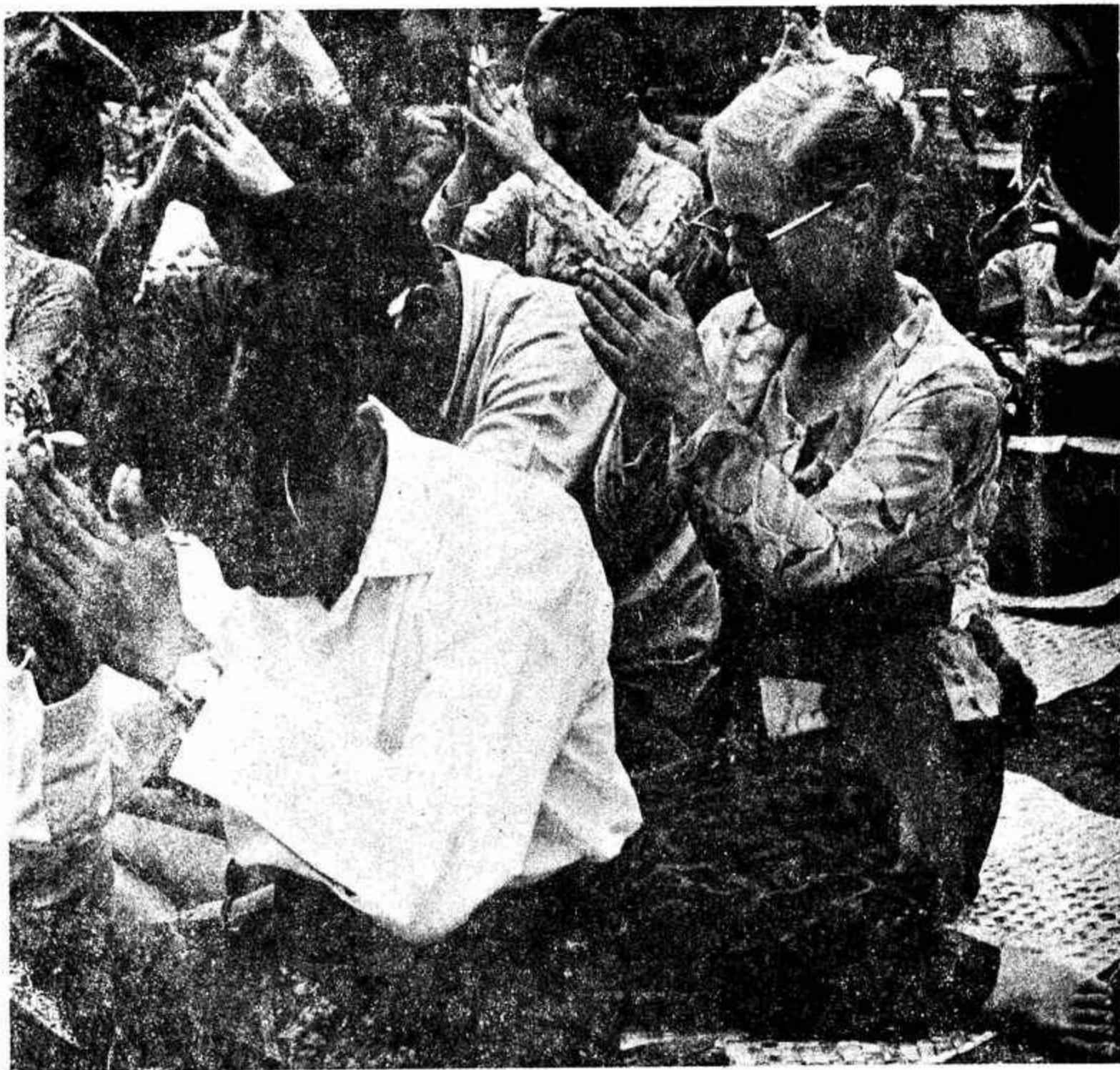
จุดเริ่มของความแตกต่างระหว่างบุคคลจึงมี
มาตั้งแต่เด็กที่เกิดขึ้นมา และ จะเริ่มขยายตัวมาก
ยิ่งขึ้นเมื่อเด็กนั้นได้เข้าโรงเรียน เมื่อเรียนชั้นสูง
ขึ้นมา ความพร้อมทางสรีระมีมากขึ้น การที่จะ
สั่งสมทางสังคมก็จะขยายวงกว้างและสลับซับซ้อน
ยิ่งขึ้น จนกระทั่งผู้นั้นได้สำเร็จการศึกษาพร้อมที่
จะทำงาน ถึงแม้ว่าจะเข้าไปทำงานในองค์กรหรือ
ที่ใด ๆ ก็ตาม ก็มิได้หมายความว่า การสั่งสมทาง
สังคมจะได้สิ้นสุดเพียงแค่นั้น เราอยากจะทำ
การสั่งสมทางสังคมมีควบคู่ไปกับชีวิตมนุษย์ตั้งแต่
เกิดจนตาย เพราะฉะนั้นในขั้นต่อไปนี้ เราก็อยาก
จะทำความเข้าใจแนวความคิดอีกระดับหนึ่งในเรื่อง
ความสั่งสมทางสังคม คือการสั่งสมทางสังคมใน
องค์กร

การสั่งสมทางสังคมในองค์กร (Organizational Socialization)

ใน องค์กรใด ๆ นั้น ย่อมมีเป้าหมาย หรือ

วัตถุประสงค์ในการที่จะดำเนินการไปสู่ความสำเร็จ
ในสิ่งที่ต้องการ เพราะฉะนั้นองค์การเหล่านั้น
จะได้มีการจัดรูปโครงสร้างในองค์การ ลักษณะ
ความสัมพันธ์ระหว่างงานต่าง ๆ ตลอดจนกำหนด
ตำแหน่งสำหรับผู้ที่ทำงานเพื่อให้ได้ผลงานที่เป็น
เป้าหมายสุดท้าย หรือวัตถุประสงค์ขององค์การนั้น
เพื่อที่จะให้การดำเนินการ ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์
เป็นไปอย่างราบรื่นและเหมาะสม องค์การ
ทุก องค์การ จึง จำเป็นต้องมี กฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อ
บังคับ ตลอดจนวิธีการดำเนินการต่าง ๆ กำหนดไว้
เป็นเรื่องเป็นราว แต่ในขณะที่เดียวกันเมื่อมีผู้เข้า
ไปทำงานในองค์กรดังกล่าวนี้ ผู้ที่ทำงานอยู่ก็
ย่อมที่จะสร้างความสัมพันธ์ อาจจะเป็นการส่วนตัว
หรือเป็นรูปแบบที่คนที่ทำงานรวมกันอยู่นั้นสามารถ
ที่จะมีความ พออกพอใจ จึงเกิดแนวปฏิบัติ หรือ วิธี
ปฏิบัติ เป็น แบบ อย่าง ขึ้นมา เฉพาะ แต่ละองค์การ
ซึ่งในหลายกรณี มักจะไม่เหมือนกัน กล่าวอีก
นัยหนึ่ง แต่ละองค์การที่มีคนทำงานอยู่นั้นก็ได้
พยายาม ที่จะพัฒนาแนวทาง การปฏิบัติ (Norms)
ประเพณีการปฏิบัติงาน ตลอดจนลักษณะความ
สัมพันธ์ระหว่างตัวบุคคล และ ระหว่างงาน ต่าง ๆ
ขึ้นมา การติดต่อสื่อสารก็เป็นไปในแบบที่ตัวบุคคล
ที่ทำงานอยู่นั้นพอใจ

ทีนี้เมื่อมีสมาชิกใหม่เข้ามาในองค์กร จะ
เป็นการรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม องค์กรเดิมก็จะพยายาม
ที่จะสั่งสมทางสังคมให้กับสมาชิกใหม่ เพื่อว่า
สมาชิกใหม่นั้นจะได้ดำรงอยู่ได้ ในองค์กรทาง



สังคมที่ว่ำนั้ ัลักษณะการที่องค์กร พยายาม
 ส่งสมทางสังคมอาจจะเป็นไปไม่เหมือนกันในแต่ละ
 องค์กร สำหรับผู้ที่จะเข้ามาอยู่ในองค์กรใหม่ ๆ
 ก็จะสามารถเรียนรู้บางสิ่งบางอย่างที่พยายามจะให้
 เกิด ความ เข้าอก เข้าใจ และ ประพฤติ ปฏิบัติ อย่าง

เหมาะสมกับสภาพของแต่ละองค์กร เราจะเห็น
 ได้ว่า แต่ละกรณี องค์กรจะจัดให้มีการ ทดลอง
 ปฏิบัติงาน หรือว่าอาจจะมีการปฐมนิเทศ หรือว่า
 อาจจะมีการแนะนำ สอนงานอ้างอิงถึงตัวบุคคลบาง
 คนที่อยู่ในองค์กรนั้นว่ารู้จักใครบ้าง ลักษณะที่ทำ

นี้ ก็ เพื่อที่จะส่งสมทางสังคมสมาชิกใหม่ถึงระเบียบ กฎเกณฑ์ ข้อปฏิบัติ ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติงานที่เป็นจริง เพื่อว่าองค์การจะได้ผลประโยชน์จากการที่สมาชิกใหม่เข้ามาแล้วประพฤติปฏิบัติตามสิ่งที่องค์การต้องการ เพราะเหตุว่าองค์การต้องการรับสมาชิกใหม่เข้ามาก็คือเพื่อต้องการที่จะปฏิบัติงานให้สมความมุ่งหมายขององค์การ

ในการที่จะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ ที่วางไว้ ถ้าจะพิจารณาในแง่ของตัวบุคคล หรือสมาชิกใหม่ที่เข้ามาในองค์การเมื่อถูกส่งสมทางสังคมในองค์การ สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามความเห็นของ Edgar Schein* เขามีข้อสังเกตว่าจะเกิดลักษณะของสมาชิกใหม่ขึ้น ซึ่งพอจะแบ่งได้คร่าว ๆ เป็น ๓ ประเภท คือ

๑. ประเภท ที่ จำยอม ตาม ทุกสิ่ง ทุกอย่าง (Conformist) สมาชิกใหม่ประเภทนี้เมื่อเข้ามาอยู่ในองค์การใหม่ๆ จะยินยอมในการที่จะถูกส่งสมทางสังคมโดยองค์การอย่างเต็มที่ หมายถึงว่า องค์การยังมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ วิธีการปฏิบัติงาน ทุกอย่าง สมาชิกใหม่ ประเภทนี้ ยินยอม ตามความต้องการขององค์การ เรียกได้ว่าโดยไม่มีข้อแม้^๕ ทั้งนี้หมายรวมไปถึงวิธีการ ประพฤติปฏิบัติ แนวทางการปฏิบัติ ตลอดจนประเพณีวัฒนธรรมนั้นๆ ซึ่ง “คนเก่า” จะพยายามทำเป็นตัวอย่าง และในขณะที่เดียวกันจะสั่งสอนให้การเรียนรู้กับสมาชิกใหม่

เสียด้วย

บุคคลที่เรียกว่าเป็นผู้ที่ยินยอมตามทุกอย่างนี้ จะเห็นได้ว่าเป็นที่ชอบอก ชอบใจขององค์การเป็นอย่างมาก เพราะว่า อาจจะมองในแง่ที่ง่ายในการที่จะสอนง่ายในการที่จะส่งสมทางสังคม ง่ายในการที่จะให้เข้าประพฤติปฏิบัติ กระทำการทุกสิ่งทุกอย่างตามความต้องการขององค์การ แต่ถ้าพิจารณาในอีกแง่หนึ่งจะเห็นว่า บุคคลประเภทที่เข้ามายอมตามความต้องการขององค์การทุกอย่างตามแนวทางการส่งสมในองค์การนั้น อาจจะมีผลดีในระยะแรกที่ว่าจะไม่ก่อให้เกิดความบั่นบ่วน จะไม่ก่อให้เกิด ความรู้สึกที่ไม่ดี จากคนเก่า ที่มีต่อ คนใหม่ จะมีความรู้สึกเสมือนหนึ่งว่าเขาเข้ามาทำประโยชน์อย่างเต็มที่ เพราะเขาเข้ามาตามความต้องการขององค์การทุกอย่าง

แต่ใน ช่วง ระยะ เวลาหนึ่ง ที่ สมาชิกใหม่ ประเภทนี้ทำงานไปก็เริ่มจะเห็นว่า การที่ยอมตามสิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในองค์การนั้นทำให้ สมาชิกใหม่เป็นเสมือนหนึ่งคนเก่าที่เป็นอยู่ ซึ่งหมายความว่าไม่มีสิ่งใหม่เกิดขึ้นติดตัวเขาเข้าไปในฐานะที่เป็นคนใหม่ เพราะทุกสิ่งทุกอย่างได้ยินยอมไปตามองค์การเสียแล้ว ได้ยินยอมตามการส่งสมทางสังคมขององค์การเสียเต็มที่แล้ว ในระยะยาวเราก็จะเห็นได้ว่าองค์การนั้นมีแต่ทางที่จะหยุดอยู่กับที่ หมายถึงว่าไม่มีสิ่งใหม่ ไม่มีความก้าวหน้าในทางปฏิบัติงาน

*Edgar Schein, "Organizational Socialization and the Profession of Management," in David A. Kolb, Irwin M. Rubin, and James M. McIntyre, **Organizational Psychology : A Book of Readings**, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1971.

หรือผลงานแต่ประการใด เพราะสมาชิกใหม่ที่เข้ามา นั้น ก็จะกระทำเหมือน สมาชิกเก่า ทุก ประการ และ องค์การ ที่เป็นอยู่อย่างใดเราก็พอจะเห็นได้แล้วว่า จะเป็นอยู่อย่างนั้นต่อไป

การที่หยุดอยู่กับที่นั้น ตามความหมาย ปัจจุบันก็เท่ากับเป็นการล่าหลังหรือถอยหลังนั่นเอง เพราะ เหตุว่า ใน ขณะ ที่ องค์การ นั้นหยุดอยู่กับที่ องค์การอื่นก็จะก้าวหน้าต่อไป เพราะฉะนั้นหาก คิดอย่างถ่องแท้แล้ว สมาชิกใหม่ประเภทที่จะ ขินยอม ตาม ทุกอย่าง ที่องค์การ พยายาม ส่งสม ทาง สังคมแก่เขานั้นไม่เกิดผลดีแก่องค์การเลย และ ไม่น่าจะเป็นที่พึงปรารถนาขององค์การโดยทั่วไป สำหรับสมาชิกประเภทนี้

๒. สมาชิก ใหม่ ประเภท นัก ปฏิวัติ (Rebellion) สมาชิกใหม่ขององค์การประเภทนี้ หันที่ที่เข้าไปเป็นสมาชิกขององค์การ สิ่งแรกที่เขาก็คือ ปฏิเสธไม่ยอมรับระเบียบ กฎเกณฑ์ วิธีการที่ปฏิบัติ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ในระหว่างคนเก่าๆ ที่เกิดขึ้นใน องค์การนั้น เพราะเขาเห็นว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนั้น รวมทั้งกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นเป็นของไม่ดี ล้าสมัย ไม่น่าที่จะทำตามเพราะฉะนั้นจึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขทุกอย่างที่เห็นว่าขวางหน้าเขาอยู่

นักปฏิวัติประเภทนี้เมื่อเข้าไปอยู่ในองค์การใดก็ตาม เขาจะเริ่มแสดงออกซึ่งความคิดเป็นของตัวเอง ไม่ยอมที่จะให้องค์การนั้นส่งสมทาง

สังคมให้แก่เขาได้ เพราะเขาไม่เชื่อว่าการส่งสมทางสังคมที่องค์การจะให้แก่เขานั้นจะเกิดประโยชน์อันใด ถ้าพิจารณาในทางหนึ่ง ก็เป็นเสมือนหนึ่งว่าเขากำลังพยายามที่จะส่งสมทางสังคมในองค์การ นักปฏิวัติหรือสมาชิกใหม่ประเภทนี้ เมื่อเข้าไปเราจะเห็นได้ทันทีว่าไม่เกิดผลดีอะไรต่อองค์การมากนัก ด้วยเช่นกัน เพราะดูเหมือนว่าเขาจะไม่ยอมทำงาน แต่นั่งคิดหรือแสดงออกซึ่งแนวความคิดใหม่ๆ ซึ่งเป็นส่วนตัวของเขา อันเป็นทางตรงกันข้ามที่เป็นอยู่ในองค์การนั้น และในขณะที่เดียวกันเขาก็จะพยายามเปลี่ยนทุกสิ่งทุกอย่างในองค์การนั้น

ทั้งนี้ อาจจะขึ้นอยู่กับระดับตำแหน่งงานที่สมาชิกใหม่นั้นเข้าไป หากว่าเป็นระดับสูงหรือสูงสุดขององค์การนั้น เขาอาจจะทำได้ในแง่ที่ว่าปรับปรุง เปลี่ยนแปลง กฎระเบียบ สารพัดอย่างที่เขาเห็นว่าไม่เหมาะสมได้ แต่แน่นอนเขาจะได้รับการต่อต้านอย่างรุนแรงจากสมาชิกเก่าขององค์การ ยิ่งถ้าเป็นสมาชิกใหม่ที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในระดับล่างๆ ลงมาแล้ว เราจะเห็นได้ทันทีว่าเขา กำลังวิ่งเข้าชนกำแพง ซึ่งนอกจากจะไม่ได้ก่อประโยชน์อันใดแล้ว ยังทำให้เขาเจ็บตัวอีกด้วย เพราะฉะนั้น คนประเภทนี้จะอยู่ในองค์การได้ในระยะที่ไม่ยาวนานนัก หากองค์การนั้นไม่ขับเขาออกมา เขาจำเป็นต้องหนีห่างออกมาเอง เห็นได้อีกว่าสมาชิกใหม่นักปฏิวัตินั้นก็ไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์มากนักกับองค์การ เว้นเสียแต่ว่าเขาเข้ามาในระดับสูง และสามารถที่จะใช้กลเม็ดวิธีการบาง

อย่างในการลดระดับ การต่อต้าน จากสมาชิกเก่าอยู่ได้ ก็อาจจะก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากในองค์การ หากว่าเขาทำสำเร็จในยามที่จะพยายามสั่งสมให้กับองค์การเสียเอง ในความเห็นของเราไม่อาจคิดได้ว่าสมาชิกใหม่เหล่านั้นไม่เอื้ออำนวยในการที่จะให้องค์การนั้นได้มีผลประโยชน์อันใดเกิดขึ้นมากนัก

๓. ตัวเอกบุคคลที่อยากจะทำอะไรใหม่ ๆ (Innovative Individualism) สมาชิกใหม่ประเภทนี้ ตามชื่อก็บอกแล้วว่าเป็นเอกบุคคลที่ต้องการทำอะไรใหม่ ๆ ขึ้นมา แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องปฏิวัติทุกสิ่งทุกอย่างที่เป็นอยู่ ให้เป็นของใหม่ขึ้นมา วิธีการที่เอกบุคคลหรือสมาชิกใหม่ขององค์การพยายามจะทำก็คือว่า ขั้นแรกเขาจะยอมรับระเบียบกฎเกณฑ์วิธีปฏิบัติ ตลอดจนกรรมวิธีต่าง ๆ ที่เขาพอจะรับได้ไว้มาก่อน โดยที่สิ่งเหล่านั้นจะทำให้เขาสามารถที่จะอยู่ได้ โดยไม่ขัดต่อความรู้สึกของเขามากนัก ในขณะที่เดียวกันเขาก็พยายามมองหาโอกาสที่จะพิจารณาว่ายังมีอะไร บางสิ่งบางอย่างที่เขาไม่เห็นด้วย และไม่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การในท้ายที่สุด ทั้งนี้ก็จะคอยหาโอกาสในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโอกาสที่ไม่เหมาะสมเหล่านั้น โดยวิธีการที่นุ่มนวลพอสมควร อย่างน้อยก็ไม่สร้างการต่อต้านจากคนเก่าที่เป็นอยู่ สมาชิกใหม่ขององค์การประเภทนี้ไม่ได้หมายความว่าองค์การไม่สามารถจะสั่งสมทางสังคมกับเขาได้

ความจริงแล้วเราอยากจะกล่าวว่้องค์การสามารถสั่งสมทางสังคมให้กับสมาชิกใหม่ ประเภทนี้ได้เพียงบางส่วน คือส่วนซึ่งเขาเห็นว่ามีความจำเป็นและมีความสำคัญอยู่ในการที่จะต้องประพฤติปฏิบัติตามอย่างต่องค์การต้องการ แต่ในบางส่วนบางสิ่งซึ่งองค์การไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่ เขาก็พอจะหาโอกาสปรับปรุงแก้ไขเสีย ทั้งนี้ไม่ว่าสมาชิกใหม่จะอยู่ระดับใดก็ตาม หากว่าเขาพยายามที่จะทำได้ ก็ย่อมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์การอย่างมาก กล่าวอีกนัยหนึ่ง สมาชิกใหม่ขององค์การเหล่านั้นจะแลกเปลี่ยนการสั่งสมทางสังคมระหว่างตัวเขากับองค์การ หมายถึงว่าตัวเขาก็พยายามที่จะสั่งสมให้กับองค์การ ในขณะที่เดียวกันเขาก็ยอมรับการสั่งสมทางสังคมขององค์การด้วย ซึ่งเราจะเห็นได้ในทันทีว่าสมาชิก หรือบุคคลประเภทนี้จะมีประโยชน์ต่อองค์การอย่างมาก สามารถที่จะช่วยให้้องค์การดำเนินงานกิจการอยู่ได้ และสามารถก้าวหน้าต่อไปโดยการเสนอความคิดของการกระทำที่ใหม่ ก้าวหน้า ที่จะสร้างประโยชน์ให้กับองค์การอย่างแท้จริง

เพราะฉะนั้น ถ้าหากว่าเราจะพิจารณาถึงกระบวนการสั่งสมในองค์การแล้วก็จะเกิดเหตุการณ์อย่างที่ว่า Edgar Schein ได้ตั้งฐานคติไว้ว่าสมาชิกใหม่จะแสดงออกซึ่งลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งใน ๓ ประการ กว้าง ๆ นั้น และเราอยากจะสรุปว่าสมาชิกใหม่ ประเภทที่ ๓ มีความคิดเห็นใหม่ ๆ สดแทรกเข้ามาด้วย และพยายามที่จะแลกเปลี่ยน

การสั่งสมทางสังคมในองค์การกับองค์การ เป็น
ลักษณะของสมาชิกใหม่ที่เราน่าจะจะมี

การสั่งสมทางสังคมในราชการ

ตามที่เราได้สังเกตหน่วยราชการต่าง ๆ ที่กำลังปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันนี้รู้สึกว่าการสั่งสมทางสังคมแทบจะทุกแห่งอาจจะไม่ใช่ทุกแห่ง ต้องการสมาชิกใหม่ ประเภทที่จะให้เขายินยอมตามที่ต้องการนั้น ต้องการ จะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม องค์การหรือหน่วยงานในราชการ พยายามสั่งสมทางสังคมให้กับสมาชิกใหม่ เพื่อที่จะให้เขากลายเป็นผู้ยินยอมตามทุกอย่าง ในหลายกรณี เราก็คงยอมรับว่าองค์การเองอาจไม่ได้ตั้งใจหรือมองข้าม การสั่งสมทางสังคมนี้ทำให้คนเก่า หมายถึงสมาชิกขององค์การหรือข้าราชการที่ทำงานอยู่ก่อนหน้าแล้ว มีโอกาสมากขึ้น ที่จะสั่งสมทางสังคมให้กับสมาชิกหรือข้าราชการใหม่ที่เข้ามาปฏิบัติงาน โดยการทำตัวอย่าง โดยการแสดงออกซึ่งความเชื่อ ค่านิยม ทักษะคติบางอย่างที่จะทำให้ข้าราชการนั้นรับเอาสิ่งนั้นเป็นแนวทางปฏิบัติ

แต่ที่จริงแล้ว เราอยากจะพูดว่าข้าราชการที่เข้ามาทำงานใหม่ๆ นั้น อาจจะมีบุคคลทั้ง ๓ ประเภทกว้างๆ ที่เราแยกมาทั้งหมดนั้น อย่างเช่น นักเรียน นักศึกษาที่สำเร็จการศึกษาใหม่ๆ ไม่ว่าในประเทศ โดยเฉพาอย่างยิ่งต่างประเทศก็มี ความคิดความหวังว่าตนเองจะใช้ ความรู้ความสา-

มารณที่ร่ำเรียนมาใช้ปฏิบัติงานให้ได้ผลประโยชน์เต็มที่ ก็พยายามที่จะคิดเสนอแนะ ตลอดจนแสดงออกซึ่งลักษณะที่พูดโดยทั่วไปว่าร้อนวิชา บางคนอาจแสดงออกในลักษณะที่ว่า เป็น นักปฏิวัติ คือ พยายามปรับปรุงแก้ไขทุกสิ่งทุกอย่างที่ขวางหน้าอยู่ บางคนอาจใช้กลเม็ดนุ่มนวลพอสมควร อย่างประเภทที่ ๓ ที่เรากล่าวมาแล้วนั้น พยายามสอดแทรกวิธีปฏิบัติไปหลายสิ่งหลายอย่าง เพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งการเปลี่ยนแปลงบางสิ่งบางอย่าง แม้ว่าตนจะได้ยอมรับในหลายสิ่งหลายอย่างก็ตาม

แต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือว่า จะเป็นการรู้ตัวหรือไม่ก็ตาม องค์การพยายามสั่งสมทางสังคมให้กับสมาชิกใหม่ เพื่อให้เขายินยอม การประพฤติปฏิบัติระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ สารพัดอย่างที่มีอยู่ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว สมาชิกใหม่หรือข้าราชการใหม่เข้ามาทำงาน ไม่ว่าจะเป็นักเรียนนักปฏิวัติ หรือเอกบุคคคลที่มีความคิดเห็นใหม่ๆ นั้น อาจจะต้องสิ้นสุดที่การยินยอมตาม เพราะถึงแม้ว่าจะทำหรือเสนอหรือแสดงออกซึ่งสิ่งใดไปอาจจะให้ผลร้ายแก่ตัวเองมากกว่าจะให้ผลดี ทั้งนี้ มิใช่ว่าทุกหน่วยราชการจะเป็นเช่นนี้ แต่ส่วนใหญ่ที่เราได้สังเกตเห็นมักจะ เป็นไปในลักษณะดังกล่าว

เพราะฉะนั้น ประการแรกที่เราจะเสนอ องค์การหรือหน่วยราชการ น่าที่จะทำความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องการสั่งสมทางสังคม พยายามที่จะให้การสั่งสมทางสังคมกับข้าราชการใหม่ เพื่อให้เป็นไปในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยให้กับหน่วยราชการ

นั้น คือเปิดโอกาสให้เขาแสดงออกซึ่งความรู้ ความคิด ความเชื่อ บางสิ่งบางอย่าง ในขณะที่องค์กรก็ช่วยประคับประคองดูแลให้เขาประพฤติปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับบางสิ่งบางอย่างที่สัมพันธ์กับความอยู่รอดของหน่วยงานนั้น นั่นเอง ถ้าหากว่าข้าราชการใหม่เป็นนักปฏิวัติหมดก็หมายความว่า ข้าราชการใหม่นั้น จะอยู่ในราชการไม่ได้ หรืออาจจะ ก่อให้เกิดความปั่นป่วน ยุ่งยากต่อหน่วยราชการอย่างมาก แต่เรายังคิดว่าหากว่าข้าราชการใหม่ทุกคนถูกสั่งสมทางสังคมให้เป็นไปในลักษณะที่ยินยอมตามทุกอย่างแล้ว หน่วยราชการนั้น ๆ ก็ จะดำเนินการไปตามแบบที่เคยทำมา ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความล่าช้า ก่อให้เกิดผลเสียนานัปการ ตามที่ได้มีคำวิพากษ์วิจารณ์กันโดยทั่วไป

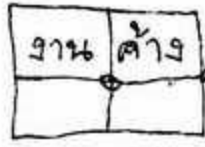
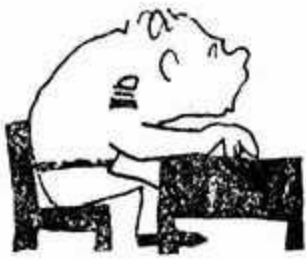
พิจารณาใน ลักษณะ ของตัวข้าราชการใหม่ที่เข้าไปอยู่ เราจะเห็นได้ว่าสิ่งแรกที่เขาจะมองหา คือผู้ซึ่งจะสามารถช่วยเขาให้ดำรงอยู่ได้ในองค์กรนั้น ซึ่งถ้าหากว่าได้ผู้ให้การสั่งสมทางสังคมที่ค่อนข้างจะเหมาะสม หมายความว่า เป็นแบบอย่าง และช่วยประคับประคองความคิดความเชื่อต่าง ๆ ตลอดจนทัศนคติทางสังคมนั้นให้เป็นไปในลักษณะที่เหมาะสมกับองค์กร ก็นับว่าเป็นการที่องค์กรนั้นจะได้ประโยชน์ แต่หากว่าข้าราชการใหม่เข้าไปแล้วได้เห็นแบบอย่าง ได้เรียนรู้ทัศนคติ ความเชื่อ ตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ จากผู้ที่อยู่เก่าบางคน ซึ่งมีลักษณะเป็นผู้นินยอมตามทุกประการแล้ว ก็ย่อมมีโอกาสมากเหลือเกินที่ข้าราชการใหม่

ผู้นั้น จะยินยอมตามทุกสิ่งทุกอย่างเพื่อความอยู่รอด นั้นเป็นข้ออ้าง แต่ท้ายที่สุดหน่วยราชการก็ไม่สามารถจะดำเนินไปให้ได้ผลดีเท่าที่ควร

เราอาจจะพิจารณา หรือมองเห็น ลักษณะการหลายอย่าง que แสดงออก ซึ่งการแสดงการสั่งสมทางสังคมของหน่วยราชการที่จะให้สมาชิกใหม่เป็นผู้นินยอมตามทุกประการ เพราะว่าเราเชื่อเหลือเกินว่าการทำแบบอย่างให้เห็นแนวประพฤติปฏิบัติที่ทำอยู่ในหน่วยราชการแต่ละแห่งนั้น ค่อนข้างจะมีประสิทธิผล ในการที่จะสั่งสมทางสังคม ให้กับข้าราชการใหม่ที่เข้ามาทำงาน แม้ว่าในระยะแรก ข้าราชการใหม่ผู้นั้น จะพยายามที่จะเป็นเอกบุคลที่มีความคิดริเริ่มมองหาของใหม่อยู่เสมอ หรือแม้กระทั่งจะเป็นนักปฏิวัติ แต่เมื่อเห็นคนเก่าที่เขาอยู่กันมีแนวทางการประพฤติปฏิบัติบางสิ่งบางอย่าง เขาก็ไม่อาจที่จะทำตนเป็นคนแปลกประหลาดอยู่ตลอดเวลาได้ ท้ายที่สุดเขาจะยอมทำตามสิ่งที่เขาได้กระทำอยู่

พฤติกรรมบางอย่างที่เป็นอยู่ในหน่วยราชการ

จริงอยู่ เราไม่ได้ทำการสำรวจวิจัยเพื่อที่จะนำข้อมูลเบื้องต้นมาวิเคราะห์ในที่นี้ แต่ดังกล่าว่าแล้วว่าจากการสังเกตประสบการณ์ การติดต่อกับหน่วยราชการ พอที่จะได้รับทราบลักษณะแนวประพฤติปฏิบัติบางสิ่งบางอย่างซึ่งเราเห็นว่าอาจจะไม่ช่วยให้ การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



เต็มที่ แต่ก็ยังเป็นแนวปฏิบัติอยู่

อย่างเช่น การเข้มงวดต่อการนั่งประจำโต๊ะทำงานในหน่วยราชการทั่วไป เราจะเห็นว่าผู้บังคับบัญชาหลายคนมักจะแสดงออกซึ่งการเข้มงวดต่อการที่จะให้ข้าราชการแต่ละคนนั้น นั่งอยู่ประจำโต๊ะ การนั่งอยู่ประจำโต๊ะนั้นแสดงออกให้เห็นว่าได้มาปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมาย แต่ในความเป็นจริงนั้น ไม่มีใครรับประกันได้ว่าการนั่งประจำโต๊ะนั้นจะได้ผลิตผลงานใดๆ ออกมา เพราะการนั่งอยู่ประจำโต๊ะเป็นเพียงการแสดงออกว่าคนนั้นอยู่ในที่ทำงาน คนนั้นควรจะอยู่ในที่ที่ทำงาน แต่คนจะทำงานหรือไม่หรือทำงานช้า หรือทำงานเร็ว หรือทำงานอย่างอื่น ที่ไม่ควรจะต้องปฏิบัติไม่มีใครทราบ หรือแม้แต่จะทราบก็เป็นในลักษณะมองข้ามไป ขอเพียงให้นั่งประจำโต๊ะเท่านั้นก็พอ สิ่งนี้เป็นแนวประเพณีปฏิบัติซึ่งหลายหน่วยงานอาจจะยังความภาคภูมิใจให้กับผู้บังคับบัญชาสามารถควบคุมดูแลให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหลายอยู่ประจำโต๊ะ แต่ทราบเท่าที่ผลงานไม่ออกมาอย่างเป็นเรื่องเป็นราว หรือมีการชักช้า ล่าช้า ในการดำเนินงาน เราไม่เห็นว่า การนั่งประจำโต๊ะนั้นมีความหมายอันใด ในหน่วยงานบางแห่ง ข้าราชการอาจมีการลุกนั่งเดิน ติดต่องานหรือคุยกันบ้าง ในฐานะที่มนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่จะต้องติดต่อกับผู้อื่นด้วย แต่ทราบเท่าที่ข้าราชการเหล่านั้นได้ปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายรวดเร็ว และงานเสร็จตามที่ต้องการ การนั่งประจำโต๊ะไม่ใช่เป็นเรื่องสำคัญเสียแล้ว

ตัวอย่างอีกประการหนึ่งก็คือ การเสนอความคิดเห็น อาจจะเป็นแนวทางปฏิบัติในหลายหน่วยงาน ที่มีการเสนอความคิดเห็นเมื่อมีเรื่องใด ๆ ขึ้นมา ตั้งแต่ประจำแผนกหรือผู้บริหารงานทั่วไป หัวหน้าแผนก หัวหน้าฝ่าย หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง จนถึงอธิบดี ลักษณะของการแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นลักษณะหน้าที่ทางราชการอย่างหนึ่ง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่าการเสนอความคิดเห็นนั้น ผู้เสนอความคิดเห็นไม่ยอม ที่จะผูกพันกับความคิดเห็นที่ตัวเองเสนอไป โดยที่คิดว่าถึงเสนอไปอย่างไร ผู้ใหญ่เขาก็จะใช้ความคิดเห็นของเขาเท่านั้น

แนวปฏิบัติราชการโดยวิธีนี้เป็นอยู่ในหลายหน่วยงาน จึงเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้บังคับบัญชา ระดับสูงที่จะต้องใช้เวลาอย่างมากในการค้นคิดทางเลือกต่าง ๆ จากความคิดเห็นที่หละหลวมที่ได้เสนอมา วิธีปฏิบัตินี้จะโดยรู้ตัวหรือไม่ก็ตามได้ถูกส่งสมทางสังคมให้กับสมาชิกใหม่ โดยที่แม้ว่าสมาชิกใหม่จะมีความคิดเห็นอาจจะดี ถูกต้อง เหมาะสม แต่ก็ยากที่จะให้เขาผูกพัน กับความคิดเห็น ที่เขา เสนอ ขึ้นไป

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอย่างยิ่งก็คือ การตัดสินใจ จะเป็นเพราะระเบียบ กฎเกณฑ์ กฎข้อบังคับต่าง ๆ หรืออย่างไร ก็ตามแต่ เรามักจะเห็น การปฏิบัติงาน ใน ลักษณะ ของ การเสี่ยง การ ตัดสินใจ หมายถึงผู้บังคับบัญชาในระดับล่าง ๆ ลงมานั้นจะไม่ยอมตัดสินใจ แต่มีการเสนอเรื่องการตัดสินใจขึ้นไป

ในระดับสูง แล้วเราก็จะได้ยินบ่อย ๆ ว่า หลายเรื่อง จำเป็นจะต้องเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งเรื่องเหล่านั้นอาจจะไม่มีความจำเป็นอะไรเลยที่จะต้องเสนอถึงตำแหน่งที่เลขาธิการขึ้นไป นอกเสียจากมีระเบียบกฎเกณฑ์บังคับให้ปฏิบัติเช่นนั้น

ในความเห็นของเราเห็นว่า ระเบียบกฎเกณฑ์หลายอย่าง ที่พยายามออกขึ้นมาในปัจจุบันนี้ยังสะท้อนให้เห็นว่าการบริหารราชการ ของเรานั้น ต้องอ้างอิงตัวบทกฎหมายอยู่ตลอดเวลา ยิ่งอ้างอิงตัวบทกฎหมายมากเท่าไร ก็ยิ่งจำกัดการตัดสินใจในระดับต่ำ ๆ มากขึ้นเพียงนั้น ซึ่งแน่นอนสิ่งนี้จะเป็นตัวแบบหรือแบบอย่างที่จะทำการสะสมทางสังคมให้กับข้าราชการใหม่ที่จะปฏิบัติงาน ว่า แท้ที่จริงแล้วไม่จำเป็นต้องทำการตัดสินใจ เพราะยังมีระดับที่เหนือกว่าตนที่สามารถทำการตัดสินใจให้ ระดับเหนือขึ้นไปนั้น ทำการตัดสินใจและเหตุการณ์คงเป็นไปอีกนานที่ว่าหลายเรื่อง หลายกรณีจำเป็นที่จะเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทั้ง ๆ ที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องทำเช่นนั้น เพราะฉะนั้นองค์การ โดยที่รู้ตัวหรือไม่รู้ตัวพยายามส่งสมทางสังคมในองค์การให้กลายเป็นผู้ที่ จะต้องยินยอมตามในทุกอย่างนั้น แท้ที่จริงแล้ว จะเห็นว่าเป็นการลดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในระบบราชการลงไปทุกที

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องความล่าช้าที่เกิดขึ้นในหน่วยราชการนั้น ส่วนหนึ่งมีผู้อ้างว่ามี

ระเบียบกฎเกณฑ์ ข้อบังคับมากเกินไปในการที่จะปฏิบัติตาม ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้า เพราะต้องตรวจสอบระบบกฎเกณฑ์ข้อบังคับที่มีอยู่ เรากลับเห็นว่าส่วนหนึ่งอาจจะจริง แต่ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะว่าระบบการทำงานที่เป็นอยู่นั้น จะเป็นเรื่องการทำงานประจำโต๊ะ จะเป็นเรื่องของการเสนอความคิดเห็น จะเป็นเรื่องของการตัดสินใจ รวมทั้งการทำงานประจำวัน เปิดโอกาสให้ข้าราชการสามารถที่จะขอเรื่อง โดยการที่ไม่ผ่านเรื่องทันทีทันใด ที่เรื่องนั้น ผ่านเข้ามายังโต๊ะทำงาน ของตน การที่ข้าราชการทำเช่นนั้นได้ ส่วนหนึ่งเราก็ต้อง

คำนึง การสั่งสมทางสังคมที่เป็นอยู่ว่าข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่แต่เดิมมีความรู้สึกและได้ปฏิบัติตามแล้วว่า ถึงแม้จะค้างเรื่องไว้ก็ไม่เกิดผลเสียแก่ตัวเอง จะเป็นการดีเสียอีก ที่มั่งงานอยู่บนโต๊ะ ของ ตนมาก หรือกองสุมพอที่จะให้ผู้อื่น โดยเฉพาะประชาชน ที่มาติดต่องาน เห็นว่างานของตนนั้นมาก

ความจริงแล้ว ในหลายกรณี จะเห็นว่า เรื่องต่าง ๆ ที่ผ่านเข้ามายังโต๊ะของตานั้นสามารถ ผ่านออกไปได้ในเวลารวดเร็วพอสมควร หากว่าไม่มี ชลหรือค้างเรื่องไว้จากการที่ชลหรือค้างเรื่องไว้ จะเป็น แบบอย่างให้ข้าราชการใหม่ เห็นว่า วิธีการ



อันนั้นเป็นผลดีมากกว่าที่จะรีบผ่านเรื่อง เพื่อที่จะ ทำให้โต๊ะทำงานของตนว่าง ปลอดภัยจากเอกสาร งานต่างๆ ที่สะสมเอาไว้

จากการสังเกตในบางหน่วยงาน เราจะเริ่ม เห็นถึงวิธีการ ปฏิบัติงาน ที่เปลี่ยนแปลงไปบ้างแล้ว หมายถึงว่า มีข้าราชการ หลายคน พยายามที่จะผ่าน เรื่องไปโดยเร็วที่สุด เมื่อเรื่องนั้นผ่านเข้ามายังตัว เขา ซึ่งการกระทำเช่นนี้เป็นการสร้างค่านิยมใหม่ ให้กับตัว ข้าราชการ ที่ว่าบนโต๊ะว่างต่างหาก ที่จะ แสดงถึงว่าบุคคลนั้นทำงานเป็น ทำงานเร็ว และ ทำงานอย่างได้ผล ซึ่งตรงกันข้ามกับลักษณะการ ที่ว่าบนโต๊ะควรมีเอกสารงานมาก ๆ เพื่อที่จะแสดง ให้เห็นว่าตนมีงานทำมาก หากว่าค่านิยมนี้เปลี่ยน ไป การสั่งสมทางสังคมในองค์การที่จะเกิดขึ้นใหม่ สำหรับ สมาชิกใหม่ หรือ ข้าราชการ ใหม่ ที่เข้ามา ปฏิบัติงาน ก็จะเริ่มเป็นไปในทางที่ดีขึ้น ความ ล่าช้าในการปฏิบัติงานราชการก็อาจจะลดน้อยลง

แน่นอน เราไม่อาจ ที่จะ เปรียบ เทียบ การ ปฏิบัติงาน ในหน่วย ราชการ ต่าง ๆ กับ หน่วยงาน ธุรกิจที่มุ่งหวังทำกำไร แต่ความรู้สึกของค่านิยมที่ ว่างานจะต้องเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วพอสมควร เพื่อ ว่างานในขั้นต่อไป การพิจารณาพิจารณาทำการตัดสินใจในขั้นต่อไปจะรวดเร็วขึ้น หากไม่มีการชลอหรือ ค้างเรื่องไว้ ณ ที่จุดใดจุดหนึ่ง ทั้งหมดนี้เราจะเห็น ว่าการสั่งสมทางสังคมในองค์การนั้นจะมีผลโดยตรง ต่อการที่จะทำให้การปฏิบัติราชการ เป็นไปอย่างมี

ประสิทธิผล และ/หรือประสิทธิภาพมากขึ้นหรือน้อยลงได้ ตัวข้าราชการแต่ละคนนั้นอาจจะมิได้ มุ่งหวังหรือต้องการที่จะเลี่ยงการตัดสินใจ ชลอ หรือค้างงาน หรือบดเรื่องในการรับผิดชอบของตัว ลงไป แต่เนื่องจากกระบวนการสั่งสมทางสังคม ทางองค์การนั้นเอื้ออำนวยอย่างมากที่จะทำให้ ข้าราชการปฏิบัติเช่นนั้น และเมื่อถือปฏิบัติอยู่เป็น ประจำก็จะเกิดความเคยชิน และในขณะเดียวกัน ก็จะให้ความ สั่งสม ทางสังคม กับสมาชิกใหม่ หรือ ข้าราชการใหม่ที่เข้ามาทำงานไปด้วย

เราจึงเห็นว่า การทำความเข้าใจในเรื่อง การสั่งสม ทาง สังคมในวงราชการ อาจจะทำให้เรา เริ่มรู้สึกตัวว่าขณะนี้เรากำลังทำอะไรอยู่ เหมาะสม ถูกต้องสักขนาดไหน ทั้งนี้มิได้หมายถึงแต่เฉพาะ ระดับต่ำขององค์การเท่านั้น แต่หมายรวมถึงทุกระดับขององค์การและหน่วยราชการ หากว่าได้มีการพยายามจะเปลี่ยนค่านิยมดังกล่าว กระบวนการสั่งสมทางสังคมในวงราชการจะเป็นในลักษณะ เอื้อ อำนวยให้ การ ปฏิบัติ ราชการ เป็นไปอย่าง มี ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น การสั่งสมทางสังคมจึงเป็น แนวทางอันหนึ่งในการใช้พิจารณา ทั้งนี้เรามีได้ ปฏิเสธ แนวทาง อื่นที่จะช่วย ปรับปรุง ลักษณะ การ ปฏิบัติราชการที่จะช่วยให้เกิดประสิทธิผลและประ- สติภาพมากขึ้น ซึ่งในโอกาสต่อไปเราจะได้ พิจารณาแนวทางอื่นด้วย ๒

กฎหมายและระเบียบใหม่

ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๕๔

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๓๑ มีนาคม ๒๕๖๐

เรื่อง การดูแลรักษาและซ่อมแซมรถประจำตำแหน่งในส่วนกลาง

เรียน เวียงกระทรวงมหาดไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือที่ กค ๐๕๐๒/๓๔๕๕๕ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๙

ด้วยสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทรายงานว่า ได้ซื้อรถยนต์นั่งประจำตำแหน่งในส่วนกลางจากกรมสุลากรโดยใช้เงินงบประมาณของปี ๒๕๕๙ ซื้อรถยนต์ปี ๑๙๗๔ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งกรมสุลากรได้ยึดมาและนำออกจำหน่ายให้แก่ส่วนราชการต่างๆ จึงขอหารือว่า การนับระยะเวลาสองปีครึ่ง ซึ่งผู้ซื้อรถประจำตำแหน่งนี้จะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและซ่อมแซมนั้น จะนับจากวันที่รับรถตามที่ซื้อจากเงินงบประมาณหรือนับจำนวนปีตามรุ่นของรถ คือถือนปี ๑๙๗๔ เป็นปีต้นในการนับระยะเวลา และจะมีการลดหย่อนระยะเวลาอย่างไรหรือไม่ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอท่านรองนายกรัฐมนตรี (นายอัมพร จันทรวิจิตร) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ถือปฏิบัติต่อไปได้

จึงเรียนมา เพื่อจะได้ถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง/สูง

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๔๑๐๐๐๗

๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๙

เรื่อง การดูแลรักษาและซ่อมแซมรถประจำตำแหน่งในส่วนกลาง

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างอิง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/๑๕๑๗๔ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๑๙

ตามที่หารือเพื่อประกอบ การพิจารณาในการเบิกจ่าย ค่าซ่อมแซมรถ ประจำตำแหน่งที่ซื้อจากกรมสุลการว่า สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทได้ซื้อรถยนต์นั่งรุ่นปี ๑๙๗๔ เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๑๙ จากกรมสุลการ โดยใช้เงินงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งในการนับระยะเวลาสองปีครึ่งของผู้ใช้รถประจำตำแหน่งจะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและซ่อมแซม จะนับจากวันที่รับรถตามที่ซื้อจากเงินงบประมาณ หรือนับจำนวนปีตามรุ่นของรถเป็นปีต้นในการนับระยะเวลา และจะมีการลดหย่อนระยะเวลาอย่างไรหรือไม่ นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วขอเรียนว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์การซ่อมรถประจำตำแหน่งที่เป็นรถใหม่นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นว.๑๘/๒๕๐๒ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๐๒ กำหนดให้ผู้ซื้อรถประจำตำแหน่งซ่อมแซมรถเอง ภายในกำหนดเวลาสองปีครึ่ง นับจากวันที่ซื้อรถคันนั้นใหม่ หลังจากเวลาที่กล่าวนั้นแล้ว ทางราชการเป็นผู้จัดการซ่อมให้ (สำหรับรถเก่าก็ให้ลดเวลาลงตามอายุของรถ) ฉะนั้น การนับเวลาซ่อมรถประจำตำแหน่งที่ซื้อจากกรมสุลการจึงควรนับย้อนกลับให้ แต่เนื่องจากรถที่ซื้อจากกรมสุลการเป็นรถที่ทางราชการจับได้จากการลักลอบหนีภาษี ซึ่งผู้ลักลอบก็จะต้องพยายามทำลายเอกสารเกี่ยวกับรถนั้นเสียทั้งสิ้น จึงไม่มีหลักฐานว่ารถคันนั้นเริ่มใช้งานตั้งแต่เมื่อใด ปัญหาจึงมีว่า ควรจะถือวันใดเป็นวันเริ่มใช้รถนั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า ทางราชการสามารถจะพิจารณากำหนดได้ เพราะรถยนต์ที่ผลิตออกมาทุกคัน โรงงานที่ผลิตจะให้หมายเลขประจำตัวถัง และหมายเลขประจำเครื่องยนต์ไว้ ซึ่งกรมสุลการทราบว่ หมายเลขใดผลิตในปีใด ฉะนั้นจึงสามารถใช้เลขหมายประจำตัวถัง และเลขหมายประจำเครื่องยนต์เป็นหลักในการนับอายุการใช้ รถยนต์ประจำตำแหน่งได้ (ในกรณีที่เลขหมายประจำตัวถังและประจำเครื่องยนต์ แสดงปีต่างกัน ควรใช้เลขซึ่งนับปีที่มีอายุการใช้น้อยกว่าเป็นหลัก) ดังนี้

๑. รถยนต์คันใดผลิตในปีใดให้ถือว่ารถยนต์คันนั้นผลิตออกสู่ตลาดประมาณกลางปีนั้น คือประมาณวันที่ ๑ กรกฎาคม ของปีนั้น

๒. หลังจากที่รถผลิตออกมาแล้ว ก็จะต้องนำสู่ตลาดขายให้ผู้ซื้อซึ่งกระทรวงการคลังเห็นว่า ระยะเวลาที่ใช้ในการส่งรถจากประเทศผู้ผลิตไปสู่ประเทศที่จำหน่ายตลอดจนระยะเวลาที่ต้องจอดอยู่ในคลังเก็บสินค้าของผู้ขาย จนถึงวันที่รถคันนั้นขายสู่มือผู้ซื้อ คงใช้เวลาประมาณ ๑ ปี

๓. ฉะนั้น กำหนดระยะเวลาการข้อมรยนต์ประจำตำแหน่งที่ซื้อจากกรมศุลกากรจึงควรนับตั้งต้นจากวันที่ ๑ กรกฎาคม ของปีที่เริ่มใช้รถยนต์ตามข้อ ๒ ไปอีกเป็นเวลาสองปีครึ่งซึ่งเป็นระยะเวลาที่ผู้ซื้อจะต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและซ่อมแซมเอง

สรุปได้ว่า สำหรับรถยนต์ประจำตำแหน่งที่ส่วนราชการซื้อจากกรมศุลกากรนั้น กำหนดระยะเวลาสองปีครึ่งที่ผู้ซื้อต้องรับผิดชอบบำรุงรักษาและซ่อมแซมเอง ให้เริ่มนับตั้งแต่วันที่เริ่มใช้รถ คือวันที่ ๑ กรกฎาคม ของปีที่ถัดจากปีที่ตัวรถหรือเครื่องยนต์ของรถคันนั้นได้ผลิตขึ้นเป็นปีต้นในการนับระยะเวลา

จึงเรียนมาเพื่อโปรดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

สุพัฒน์ สุชาธรรม

(นายสุพัฒน์ สุชาธรรม)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กองระบบบัญชีและการคลัง

กรมบัญชีกลาง

โทร. ๒๒๒๔๘๖๓

ที่ สร ๐๒๐๒/ว ๕๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๑ เมษายน ๒๕๒๐

เรื่อง เปรียบประชุมกรรมการเหมาจ่ายรายเดือน

เรียน เวียงกระทรวงทบวงกรม

ด้วยกระทรวงการคลังเสนอว่า ในการขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ปรากฏอยู่เสมอว่า ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้ขออนุมัติเบิกจ่ายเบี้ยประชุมเหมาจ่ายรายเดือน ซึ่ง

ถ้าคณะกรรมการได้กำหนดอัตราเบี้ยประชุมเหมาจ่ายรายเดือนให้ด้วย อาจมีปัญหายุ่งยากซึ่งจะก่อให้เกิด
ความลักลั่นในอัตราเบี้ยประชุม และเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้น กระทรวงการคลังจึงใคร่เรียนขอ
สังเกตเกี่ยวกับการกำหนดอัตราเบี้ยประชุมเหมาจ่ายรายเดือน ดังนี้

๑. เดิมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๐๔ กำหนดให้คณะ
รัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาและกำหนดอัตราเบี้ยประชุมเหมาจ่ายรายเดือนของคณะกรรมการ ซึ่งในทางปฏิบัติ
คณะกรรมการจะขอความเห็นจากกระทรวงการคลัง แต่บางครั้งก็จะพิจารณากำหนดเอง

๒. พระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๙ ฉบับปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงหลัก
เกณฑ์การกำหนดอัตราเบี้ยประชุมเหมาจ่ายรายเดือนใหม่ โดยให้กระทรวงทบวงกรมเจ้าของเรื่องขอทำความ
ตกลงกับกระทรวงการคลัง เพื่อให้อัตราเบี้ยประชุมของกรรมการเป็นไปในแนวเดียวกัน

๓. เนื่องจากยังคงมีส่วนราชการขออนุมัติอัตราเบี้ยประชุมต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้ส่งต่อ
มาให้กระทรวงการคลังให้ความเห็น ทำให้เสียเวลาและเพิ่มงานแก่ทุกฝ่ายโดยไม่จำเป็น จึงเห็นควรนำ
เรียนให้คณะกรรมการพิจารณาการปฏิบัติตาม พระราชกฤษฎีกา เพื่อมิให้ต้อง เสียเวลาในการปฏิบัติงาน
กระทรวงการคลังจึงขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำเสนอ
คณะรัฐมนตรีทราบแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อทราบเป็นทางปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง/สูง

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองการประชุมคณะรัฐมนตรี

โทร. ๒๔๑๒๒๒๐

ที่ สร ๐๒๐๔/ว ๕๗

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๕ เมษายน ๒๕๒๐

เรื่อง การปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบภายหลังที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

อ้างถึง หนังสือเวียนของสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร ๑๐๐๑/ว ๕ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๒๐

ตามที่สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้ กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ทราบถึง
กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้จดทะเบียนกรรมสิทธิ์ที่ดินผืนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ โดยอ้างว่าไม่ทราบ
ประกาศ เนื่องจากหนังสือราชกิจจานุเบกษาไปถึงล่าช้ากว่าสองเดือนครึ่ง และหนังสือเวียนของกรมที่ดินก็
แจ้งไปล่าช้ากว่าหนังสือราชกิจจานุเบกษาอีกหนึ่งเดือน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. พิจารณาเห็นว่า
พฤติการณ์เช่นนี้ควรต้องป้องกันมิให้เกิดขึ้นอีกเพราะเป็นทางให้มีการทุจริตได้ง่าย ขอให้กระทรวงทบวง
กรมเจ้าของเรื่องและผู้รับผิดชอบในตัวบทกฎหมายหรือระเบียบที่ออกใหม่ ต้องคอยติดตามการประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทราบให้ทันทั่วทั้งที่ กฎหมายหรือระเบียบใดควรต้องแจ้งไป
ล่วงหน้า ก็ต้องรีบดำเนินการไปก่อน แล้วจึงแจ้งวันประกาศใช้บังคับตามไปภายหลัง หากมีการละเลย
หรือบกพร่อง เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำและแจกจ่ายจะต้องรับผิดชอบ ตั้งความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอเรียนข้อความเข้าใจ เกี่ยวกับการ ขอทราบ วันประกาศ
กฎหมาย ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ ฯ ของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ที่มีผลบังคับใช้ถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาว่า เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้สอดคล้องกับหนังสือเวียนของสำนักนายกรัฐมนตรี
ดังกล่าวข้างต้น ขอให้กระทรวงทบวงกรมหรือส่วนราชการเจ้าของเรื่องติดต่อกับสำนักเลขาธิการคณะ
รัฐมนตรี (งานราชกิจจานุเบกษา กองประกาศิต สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในทำเนียบรัฐบาล
โทร. ๒๔๑๒๒๔๙) ว่า เรื่องนั้น ๆ จะประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ตอน และวันที่ เดือน ปีใด เพื่อ
จะได้แจ้งให้ทราบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอได้กรุณาแจ้งให้ส่วนราชการในสังกัดร่วมมือปฏิบัติ
ต่อไปด้วย จักเป็นพระคุณอย่างยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

ไพบุลย์ ทองมิตร

(นายไพบุลย์ ทองมิตร)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองประกาศิต

งานราชกิจจานุเบกษา

โทร. ๒๔๑๒๒๔๙

๑ มีนาคม ๒๕๖๐

เรื่อง การส่งกฎหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

เรียน เวียนกระทรวงทบวงกรม

ด้วยประธานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เสนอว่า คณะกรรมการ ฯ ได้ทราบจาก นายสุธี
 อากาศฤกษ์ กรรมการ ว่าได้มีพฤติการณ์อันไม่สมควรเกิดขึ้นที่จังหวัดเพชรบูรณ์ โดยเจ้าหน้าที่ได้จ
 ทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินผ่านประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ โดยอ้างว่าไม่ทราบประกาศเนื่องจาก
 หนังสือราชกิจจานุเบกษาไปถึงล่าช้าไปกว่าสองเดือนครึ่ง และหนังสือเวียนของกรมที่ดินกล่าวช้ากว่าราชกิจ
 จานุเบกษาอีกหนึ่งเดือน ซึ่งคณะกรรมการ ฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า พฤติการณ์เช่นนี้ควรต้องป้องกันมิให้
 เกิดขึ้นอีกเพราะเป็นทางให้มีการทุจริตได้ง่าย โดยให้กระทรวงทบวงกรมผู้รับผิดชอบบทกฎหมาย หรือ
 ระเบียบที่ออกใหม่ ต้องคอยติดตามการประกาศในราชกิจจานุเบกษาและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติทราบให้
 ทันท่วงที กฎหมายหรือระเบียบใดควรต้องแจ้งไปล่วงหน้า ก็ต้องรีบดำเนินการไปก่อน แล้วจึงแจ้งวัน
 ประกาศใช้บังคับไปภายหลัง หากมีการละเลยหรือบกพร่องเจ้าหน้าที่ผู้จัดทำและแจกจ่ายจะต้องรับผิดชอบ

ท่านรองนายกรัฐมนตรี (นายอัมพร จันทรวจิตร) ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้แจ้ง
 กระทรวงต่าง ๆ ทราบ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและถือปฏิบัติต่อไป สำหรับมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้จะได้
 แจ้งมาให้ทราบในภายหลัง

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

พลโท บุญเรือน บัวจรรยา

(บุญเรือน บัวจรรยา)

ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

โทร. ๒๕๑๑๑๔๙, ๒๕๑๑๑๐๗

๑๘ เมษายน ๒๕๖๐

เรื่อง คำสั่งห้ามข้าราชการเป็นกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่อื่นใน
บริษัทห้างร้านเอกชน

เรียน เวียงกระทรวงมหาดไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึกเกี่ยวกับเรื่อง

ด้วยกระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับคำสั่งหัวหน้าคณะ-
ปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ ๓๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ กรณีห้ามข้าราชการเป็น
กรรมการหรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่อื่นในบริษัทห้างร้านเอกชน และคณะที่ปรึกษา
กฎหมายของนายกรัฐมนตรี ได้พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว
ความละเอียดปรากฏตามบันทึกที่ได้ส่งมาพร้อมนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๐ ลงมติเห็นชอบด้วยตาม
ความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรี

จึงเรียนยืนยันมา เพื่อดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง/สูง

ปลั่ง มีจุล

(นายปลั่ง มีจุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติธรรม

โทร. ๒๕๑๐๐๐๗

บันทึก

เรื่อง คำสั่งห้ามข้าราชการเป็นกรรมการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่อื่นในบริษัท
ห้างร้านเอกชน

๑. กระทรวงการคลังได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการเกี่ยวกับคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ ๓๘/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ เรื่อง การปฏิบัติตนของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดำรง ทหาร กรณีห้ามข้าราชการเป็นกรรมการจัดการหรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่อื่นในบริษัทห้างร้านเอกชน นอกจากนี้ กรรมการและเลขานุการโรงพยาบาลลานนา บริษัทเชียงใหม่ธุรกิจการแพทย์และกระทรวงสาธารณสุข ก็ได้ส่ง ข้อหารือขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการแพทย์ตามนัยคำสั่งดังกล่าวมาด้วย

๒. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้ ประธานสภาที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า คำสั่งดังกล่าวเป็นเพียงการชักข้อชี้แจงในทางปฏิบัติซึ่งอาจเทียบได้กับมติคณะรัฐมนตรี และการที่แพทย์รักษาการเจ็บป่วยของคนไข้ นั้น เป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ทางศีลธรรม จึงมิใช่การค้า และไม่อยู่ในขอบข่ายการห้ามตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ดังกล่าว

๓. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๒๐ ลงมติให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นก่อนว่า คำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินมีผลเป็นกฎหมายหรือไม่ประการใด

๔. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า ความในข้อ ๕ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ที่ ๓๘/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ อันเป็นการเพิ่มเติมความในมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ นั้น มีผลเป็นกฎหมายเพราะเป็นการกำหนดข้อห้ามและลักษณะแห่งการกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดโดยให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนี้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น การเป็นกรรมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการในบริษัทห้างร้านของเอกชน จึงเป็นการต้องห้ามตามคำสั่งดังกล่าว ส่วน

การดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อื่นในบริษัทห้างร้านของเอกชน จะเป็นการต้องห้ามต่อเมื่อทำให้บุคคลทั่วไป เข้าใจได้ว่าเป็นการยอมให้บริษัทห้างร้านของเอกชนเหล่านั้นอาศัยชื่อของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยทาง ตรงหรือทางอ้อม ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นรายๆ ไป สำหรับปัญหาที่ว่า คำสั่งของคณะกรรมการ ปกครองแผ่นดินและคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินอื่น ๆ จะมีผลเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาข้อความในคำสั่งเป็นฉบับๆ ไป เพราะคำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดินและคำสั่ง หัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินบางฉบับก็มีลักษณะเป็นกฎหมาย แต่บางฉบับก็มีลักษณะเป็นเพียง คำสั่งในทางบริหารเท่านั้น

๕. คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐ ลงมติให้ส่งคณะ ที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๖. คณะที่ปรึกษากฎหมายของนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นพ้อง ด้วยกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ว่า คำสั่งของคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน และ คำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดินจะมีผลเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากข้อความใน คำสั่งเป็นฉบับๆ ไป คำสั่งดังกล่าวบางฉบับมีลักษณะเป็นกฎหมาย แต่บางฉบับก็มีลักษณะเป็นเพียงคำสั่ง ในทางบริหารเท่านั้น สำหรับปัญหาที่ว่าคำสั่งหัวหน้าคณะกรรมการปกครองแผ่นดิน ที่ ๓๘/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๙ จะมีผลเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น เห็นว่าความในข้อ ๕ แห่งคำสั่งหัวหน้า คณะกรรมการปกครองแผ่นดินดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดข้อความ และลักษณะแห่งการกระทำ ที่ถือว่าเป็นความผิด โดยให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนคำสั่งนี้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น การเป็นกรรมการผู้ จัดการ หรือผู้จัดการในบริษัทห้างร้านเอกชน จึงเป็นการต้องห้ามตามคำสั่งดังกล่าว ส่วนการดำรง- ตำแหน่งที่มีหน้าที่อื่นในบริษัทห้างร้านเอกชนจะเป็นการต้องห้ามหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จ-จริงเป็นเรื่องๆ ไป

๗. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอท่านนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

ปัญหาระเบียบ ข้าราชการพลเรือน

การนับวันลาในรอบปี

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๑๑๖๐๐

ข้าพเจ้ามีความข้องใจเกี่ยวกับการนับวันลาในรอบปีโดยเพื่อน ๆ และคนอื่น ๆ บอกว่ารอบปีของวันลา นั้นหมายถึงปีปฏิทิน คือ ตั้งแต่ ๑ มกราคม—๓๑ ธันวาคม ของแต่ละปี แต่ข้าพเจ้าว่าการนับวันลา นั้นต้องนับตามปีความดีความชอบ คือ ตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ของปีหนึ่งถึง ๓๐ มิถุนายนของอีกปีหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน แต่ในแบบฟอร์มใบลาของหน่วยงานอื่น และในหนังสือบางเล่ม ระบุไว้ว่าในรอบปีหมายถึงรอบปีปฏิทิน คือ ตั้งแต่ ๑ มกราคม—๓๑ ธันวาคมของ แต่ละปี ผมก็เลยจนปัญญาขี้ใจเนื่องจากไม่มีเอกสารไปอ้างอิงเพื่อน ๆ

ตอบ

การนับวันลาเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาความดีความชอบประจำปี กฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

กำหนดไว้ชัดเจนว่า “รอบปีที่แล้วมา” หมายความว่าระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคมของปีหนึ่ง ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายนของปีถัดไป ซึ่งข้อความในข้อ ๑ (๔) กำหนดให้พิจารณาวันลาถึง ลาป่วย ในรอบปีที่แล้วมาคือระหว่าง ๑ กรกฎาคมถึง ๓๐ มิถุนายนของปีถัดไป

ส่วนใบลาประเภทเกี่ยวกับรอบปีปฏิทินก็เพื่อประโยชน์ในการกรอกเท่านั้น จึงอาจบอกเพื่อน ๆ ให้ดูรายละเอียดในกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๓ (๒๕๑๕) ได้

ข้าราชการพลเรือนไปรับราชการทหารอีกครั้ง

ผู้ถาม : ข้าราชการผู้น้อย

ตามที่ได้ตอบปัญหาเรื่องข้าราชการพลเรือนไปรับราชการทหารในวารสารข้าราชการ ฉบับประจำเดือนมีนาคม ๒๕๒๐ หน้า ๔๘ เกี่ยวกับการนับอายุราชการติดต่อกันในช่วงก่อนไป ระหว่างไป และภายหลัง ซึ่งตอบว่านับติดต่อกันเพื่อประโยชน์ในการเลื่อนตำแหน่งได้ ผมสงสัยว่าระหว่างที่เป็นพลทหารเกณฑ์อยู่ จะนับเวลาราชการ ติดต่อกันได้หรือไม่

ตอบ

การนับเวลาเวลาราชการติดต่อกันเท่าที่คือนั้น หมายถึงเฉพาะกรณีก่อนไปรับราชการทหาร และตอนกลับจากรับราชการทหารเท่านั้น ส่วนระหว่างที่รับราชการทหารนั้น โดยปกติไม่มีกรณีให้เทียบเท่ากับการปฏิบัติราชการในตำแหน่งระดับ ๑ แต่อย่างไร

จึงขอได้โปรดเข้าใจตามนี้ด้วย

การช่วยเหลือการศึกษาบุตรข้าราชการ ระดับปริญญาตรี

ผู้ถาม : ข้าราชการผู้น้อย

การช่วยเหลือการศึกษาบุตร ทำไมข้าราชการจึงไม่ได้รับการช่วยเหลือการศึกษาบุตร ที่ศึกษาระดับปริญญาตรี ทาง ก.พ. จะมีทางเสนอแก้ไขระเบียบดังกล่าวได้หรือไม่ ถ้าแก้ไขไม่ได้ก็เท่ากับว่า บัณฑิต ข้าราชการ ที่จะส่งเสริม บุตรให้รับการศึกษาชั้นสูง เพื่อรับใช้ประเทศชาติอันเป็นที่รักของตนเท่านั้น

ตอบ

การให้ความช่วยเหลือ การศึกษาบุตร ซึ่งศึกษาในหลักสูตรระดับปริญญาตรี ของข้าราชการ และลูกจ้างประจำนั้น คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ ผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ และผู้แทน ก.พ. เป็นกรรมการ

และกรมบัญชีกลางกำลังดำเนินการสำรวจจำนวน นักศึกษาชั้นปริญญาตรี ในมหาวิทยาลัยทุกแห่ง ซึ่งเป็นบุตร ของข้าราชการหรือลูกจ้างประจำของทางราชการ และอยู่ในข่ายได้รับการ ช่วยเหลือ ตามระเบียบ การช่วยเหลือ ข้าราชการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร เพื่อทราบจำนวนนักศึกษา และประมาณการค่าใช้จ่าย หากได้รับการช่วยเหลือระดับปริญญาตรี เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว

เข้าชื้อบ้านได้หรือยัง

ผู้ถาม : คุณประเสริฐ สุภากรณ์

ตามที่หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ประจำวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๙ ได้แสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการเบิกเงินค่าเช่าบ้านของข้าราชการไว้ว่า ในกรณีที่ข้าราชการเข้าชื้อบ้านของเอกชน เนื่องจากไม่มีบ้านของตนเอง ผู้เข้าชื้อยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ และต้องเสียค่าเช่าชื้อเป็นรายเดือนตั้งแต่ ๑๐—๒๐ ปี ถ้าไม่มีเงินส่ง เขาก็เอาบ้านคืน รัฐบาลจึงควรส่งเสริม การเข้าชื้อบ้าน ของข้าราชการในกรณีดังกล่าว โดยให้มีสิทธิเบิกเงินค่าเช่าชื้อบ้านได้เช่นเดียวกับการเบิกเงินค่าเช่าบ้าน แต่ในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบปฏิบัติกำหนดไว้ จึงขอให้ตอบชี้แจงในวารสาร ก.พ.

ตอบ

เรื่องการเข้าชื้อบ้านของข้าราชการนั้น ทางราชการมีนโยบายที่จะให้ข้าราชการผู้มีสิทธิ เบิกค่าเช่าบ้านตาม

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๓ ใช้สิทธิเบิกเงินค่าเช่าซื้อบ้านแทนค่าเช่าบ้านได้อยู่แล้ว แต่เนื่องจากมีข้อขัดข้องเกี่ยวกับเงินงบประมาณ และปัญหาความเป็นธรรมบางประการ จึงไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ บัดนี้ได้ทราบว่า กระทรวงการคลังได้ดำริที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. ๒๔๘๓ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยมีหลักการว่า จะให้ข้าราชการผู้มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้านได้ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย ระเบียบค่าเช่าบ้านข้าราชการ ได้รับเงินค่าเช่าบ้านในลักษณะเหมาะสมตามระดับตำแหน่ง หรือชั้นยศ ซึ่งข้าราชการดังกล่าวจะสามารถนำเงินค่าเช่าบ้านที่ได้รับไปเช่าซื้อบ้านได้ อันเป็นการช่วยเหลือ ข้าราชการ ในด้านสวัสดิการ ทางอ้อมอีกทางหนึ่ง

ลูกจ้างขอลาไปเรียนต่อ

ผู้ถาม : คุณมานิจ ลอยครบุรี

ผมเป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถสาธารณะสุขจังหวัด จังหวัดนครราชสีมา โดยได้รับค่าจ้างในอัตราเดือนละ ๑,๑๕๐ บาท ผมได้รับราชการมาแล้วประมาณ ๕ ปี ในระหว่างนั้นสาธารณะสุขจังหวัดได้เปิดสอบ ขิงทุน ศึกษา ต่อเพื่อบรรจุเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณะสุข ผมเป็นผู้หนึ่งที่สอบได้ แต่เนื่องจากไม่ทราบว่า ลูกจ้างประจำจะมีสิทธิลาศึกษาโดยได้รับค่าจ้างได้หรือไม่ ผู้บังคับบัญชาจึงได้แนะนำให้ลาออกจากราชการเพื่อศึกษาต่อภายในเวลาอันจำกัด ต่อมาผมได้ทราบจากวาร-

สาร ก.พ. ประจำเดือนกันยายน ๒๕๑๙ หน้า ๕๙ ว่า ในกรณีของผม มีสิทธิลาศึกษาโดยได้รับค่าจ้าง และเมื่อศึกษาสำเร็จแล้ว ก็มีสิทธิเลื่อนฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้ จึงขอเรียนถามว่า

๑. เมื่อจังหวัดสั่งให้ผมออกจากราชการแล้ว ผมจะทำเรื่องอุทธรณ์เพื่อขอกลับเข้ารับราชการใหม่ได้หรือไม่

๒. โปรดแนะนำวิธีแก้ไขให้ผมด้วย

ตอบ

๑. ระเบียบว่าด้วย การจ่ายค่าจ้างลูกจ้าง ของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๑๒ ข้อ ๓๔ และข้อ ๓๕ กำหนดไว้ว่า ส่วนราชการจะส่งหรืออนุญาตให้ลูกจ้างประจำ ไปฝึกอบรม หรือฝึกงาน หรือไปศึกษาต่างประเทศโดยได้รับค่าจ้างได้เฉพาะกรณีที่เป็นการฝึกอบรม หรือฝึกงาน หรือศึกษาในต่างประเทศเท่านั้น ดังนั้น การส่งหรืออนุญาตให้ลูกจ้างประจำ ไปฝึกอบรม หรือฝึกงาน หรือศึกษาภายในประเทศ จึงไม่อาจกระทำได้ตามระเบียบดังกล่าว

๒. ตามที่ท่านเห็นว่า กรณีของท่านมีสิทธิลาศึกษา โดยได้รับค่าจ้าง และเมื่อศึกษาสำเร็จแล้ว ก็มีสิทธิได้รับการเลื่อนฐานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามวาระสาร ก.พ. ประจำเดือนกันยายน ๒๕๑๙ หน้า ๕๙ นั้น น่าจะเป็นการเข้าใจผิดในข้อเท็จจริง เพราะปัญหาตามที่ ป. กรมแรงงาน ถาม เป็นเรื่องการปรับวุฒิของข้าราชการ กล่าวคือผู้ที่ขอปรับวุฒิเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่แล้ว ส่วนกรณีของท่านเป็นลูกจ้างประจำ จึงไม่มีสิทธิขอปรับวุฒิในตำแหน่งของข้าราชการ

๓. เมื่อท่านลาออกจากราชการด้วยความสมัครใจแล้ว ก็ไม่มีเหตุอย่างใดที่จะอ้างเพื่อขอกลับเข้ารับราชการใหม่ได้

๔. หากท่านประสงค์จะกลับเข้ารับราชการอีก ก็อาจแสดงความจำนงค์ต่อสาธารณะสุขจังหวัด หรือสมัครเข้า

สอบแข่งขัน หรือคัดเลือก แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์
ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘
บัญญัติไว้

การช่วยเหลือกรณีถึงแก่ความตาย

ผู้ถาม : สมาชิกเลขที่ ๑๑๖๐๐

ข้าพเจ้าใคร่ขอทราบว่ เมื่อข้าราชการ
พลเรือนสามัญถึงแก่ความตาย จะมีสิทธิได้รับเงิน
ช่วยเหลือและเงินช่วยเหลือค่าทำศพ หรือมีสิทธิ
ได้รับเฉพาะเงินช่วยเหลืออย่างเดียว ขอความกรุณา
ชี้แจงให้ข้าพเจ้าหายสงสัยด้วย

ตอบ

ข้าราชการ พลเรือนสามัญ และข้าราชการพลเรือน
วิสามัญประจำถึงแก่ความตายในระหว่างรับราชการ ทาง
ราชการจะจ่ายเงินช่วยเหลือเป็นจำนวน ๓ เท่าของเงินเดือน
ในอัตราที่ถือจ่ายอยู่เมื่อถึงแก่ความตาย ให้แก่บุคคลซึ่งข้าราชการผู้ตายได้แสดงเจตนาระบุไว้เป็นหนังสือต่อส่วนราชการเจ้าสังกัดตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่ข้าราชการผู้ตายมิได้แสดงเจตนาระบุไว้หรือบุคคลซึ่งผู้ตายได้แสดงเจตนาระบุไว้ได้ตายไปเสียก่อนข้าราชการผู้นั้น ก็ให้จ่ายแก่บุคคลตามลำดับก่อนหลังดังนี้

๑. คู่สมรส

๒. บุตร

๓. บิดามารดา

๔. ผู้อยู่ในอุปการะของผู้ตายตามกฎหมายว่าด้วย
บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๕. ผู้อุปการะตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญ
ข้าราชการ

ถ้าปรากฏว่าบุคคลในลำดับก่อนยังมีชีวิตอยู่ บุคคล
ในลำดับนั้นมีสิทธิรับเงินช่วยเหลือในลำดับเดียว บุคคลที่
อยู่ในลำดับต่อไปไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ

เงินช่วยเหลือ จะไม่ จ่าย ถ้าข้าราชการ ผู้นั้นถึงแก่
ความตายในระหว่างขาดหรือหนีราชการ ส่วนข้าราชการ
วิสามัญชั่วคราวถึงแก่ความตายไม่มีการจ่ายเงินช่วยเหลือ

สำหรับเงินช่วยเหลือค่าทำศพนั้นได้ยกเลิกมานาน
แล้ว

การคำนวณวันครบเกษียณอายุราชการ

ผู้ถาม : คุณองอาจ สายสุวรรณ

การคำนวณ วันครบ เกษียณ อายุ ราชการมี
หลักเกณฑ์ประการใดบ้าง ตัวอย่างผมเกิดวันที่ ๗
พฤศจิกายน ๒๔๖๓ จะครบเกษียณอายุราชการ
วันที่ เดือน พ.ศ.ใด กรุณาคิดคำนวณให้ด้วย

ตอบ

ข้าราชการซึ่งมีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์ จะต้องพ้น
จากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบ ๖๐ ปีบริบูรณ์
นั้น

การคำนวณว่าข้าราชการผู้ใดจะมีอายุครบ ๖๐ ปี
บริบูรณ์ เมื่อวันเดือนปีใดนั้นโดยปกติให้ตั้งวันเดือนปีเกิด
แล้วมาบวกด้วย ๖๐ ในปี พ.ศ. ที่เกิด เช่นคนเกิดวันที่ ๑๕
มิถุนายน ๒๔๕๘ เมื่อบวกด้วย ๖๐ ปีบริบูรณ์ในวันที่ ๑๕
มิถุนายน ๒๕๑๘ และจะเกษียณอายุวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๘
แต่ ทั้งนี้ จะต้อง ยกเว้น เฉพาะ คน ที่เกิด ในเดือน มกราคม
กุมภาพันธ์ และ มีนาคม รวม ๓ เดือนนี้ก่อน พ.ศ. ๒๕๔๔

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้มีพระราชบัญญัติปฏิทินขึ้น และความในมาตรา ๔, ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติ ความว่า ปี พ.ศ. ๒๔๘๓ สิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม และ ปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ให้เริ่มแต่เมษายน ฉะนั้น ในปีพ.ศ. ๒๔๘๓ มีเดือนเมษายน เป็นเดือนแรกและเดือนธันวาคมเป็นเดือน สุดท้าย จึงมีเพียง ๕ เดือนเท่านั้น แต่บุคคลจะมีอายุครบ ๑ ปีบริบูรณ์ จะต้องมียายุครบ ๑๒ เดือนเต็ม การเปลี่ยนปี ปฏิทินจึงไม่กระทบกระเทือนการคำนวณอายุบุคคลแต่ประการใด ฉะนั้น วิธีนับอายุของคนซึ่งเกิดในเดือนมกราคม หรือกุมภาพันธ์ หรือมีนาคมก่อน พ.ศ. ๒๔๘๔ ถ้าจะนับให้ ถูกต้อง ก็ต้องคิดเสมือนหนึ่งว่าไม่มีการ เปลี่ยนปีปฏิทิน แต่ ประการใด เช่น เดือน มกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม ๒๔๘๔ ถ้าไม่มีการเปลี่ยนปีปฏิทินแล้วก็คือเดือน มกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม ๒๔๘๓ นั่นเอง ทำนองเดียวกัน เดือนมกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม ๒๔๘๐ ของปีนี้ ถ้า ไม่เปลี่ยนปีปฏิทิน ก็คือ เดือน มกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม ๒๔๗๙ หรือถ้าหากคิดว่าการเปลี่ยนปีปฏิทินก็ต้อง เปลี่ยนเดือน มกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม สำหรับผู้ เกิดก่อน พ.ศ. ๒๔๘๔ เพิ่มขึ้นอีก ๑ ปี ตามไปด้วย เช่น ผู้ซึ่งเกิดเดือน มกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม ๒๔๕๕ ก็ ต้องเปลี่ยนเป็นเดือน มกราคม กุมภาพันธ์ และ มีนาคม ๒๔๖๐

ท่านเกิดวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๔๖๓ จะพ้นจาก ราชการเพราะเกษียณอายุในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๔

ผู้ตอบปัญหาในฉบับนี้

สำนักงาน ก.พ.

สุริ	สุทธิสมบุรณ์
ดลิต	พัศวิ

กรมบัญชีกลาง

ผาสุนิตย์	ปัทมาเรวติ
สุวิทย์	วารุณีวาทย์
สมพงษ์	วัฒนสระ

วิเศษแท้



เมฆอรุณเย็นชื่น
พาดุณระรินชื่นใจ

ใหม่ ๆ ในราชการ

การติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

การปฏิบัติงานให้ลุล่วงตามนโยบายและเป้าหมาย อย่าง มี ประสิทธิภาพ เป็น สิ่ง ประารถนา ของ รัฐบาลทุกยุคทุกสมัย ด้วยเหตุนี้ ในการประชุม ค.ร.ม. ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เมื่อวันที่๑๕ธันวาคม ๒๕๑๙ จึงลงมติให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เพื่อ ทำหน้าที่ ติดตาม และ ตรวจสอบ ผลการ ปฏิบัติ งาน ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยปรับปรุงจาก คณะกรรมการ ติดตาม ผลการ ปฏิบัติ งาน ของ ส่วน ราชการชุดเดิม ให้มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปในการ

- ติดตาม และ ตรวจสอบ ผลงาน ของ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจที่ได้รับ งบประมาณแผ่นดินไป ดำเนินการ แล้ว และรายงาน ค.ร.ม. เพื่อ พิจารณา สั่งการ ใน กรณี ที่ ตรวจพบ ปัญหา เฉพาะหน้า อันจะทำให้โครง- การ หรืองาน นั้น ๆ ไม่สำเร็จผลตาม เป้าหมาย

- จัด ทำ รายงาน สรุป ความ ก้าว หน้า ปัญหาข้อขัดข้อง และ ข้อเสนอแนะ เพื่อปรับปรุงแก้ไข เสนอ ค.ร.ม. เป็นระยะ ๆ ตามความเหมาะสม
- มี อำนาจ เรียกเจ้าหน้าที่ ที่ เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเอกสาร หลักฐานต่าง ๆ มา ชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา และ ในกรณีที่เห็นสมควรจะแจ้งให้สำนั กงบประมาณพิจารณาระงับเงินประจำ วงด การโอน เปลี่ยน แปลง ระหว่าง งานและ/หรือระหว่างหมวดรายจ่าย ตลอดจน ระงับ การตั้ง งบ ประมาณ สำหรับ โครงการ ที่ คณะกรรมการ ฯ เห็นว่าไม่มีผลงานเท่าที่ควร หรือ หาก คงไว้ จะเป็นการ สิ้นเปลืองงบ- ประมาณยิ่งขึ้น คณะกรรมการฯ อาจ แต่งตั้ง อนุกรรมการ เพื่อ ดำเนินการ เฉพาะเรื่องได้ตามความเหมาะสม

และเพื่อให้การปฏิบัติงานสมตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล ในการประชุมของคณะกรรมการ ฯ เมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๒๐ ได้มีมติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจัดเตรียมแผนภูมิและรายงานสรุป แสดงผลความก้าวหน้าของโครงการที่กำลังดำเนินอยู่ให้พร้อมที่จะรายงานต่อคณะกรรมการ ฯ ได้ตลอดเวลา

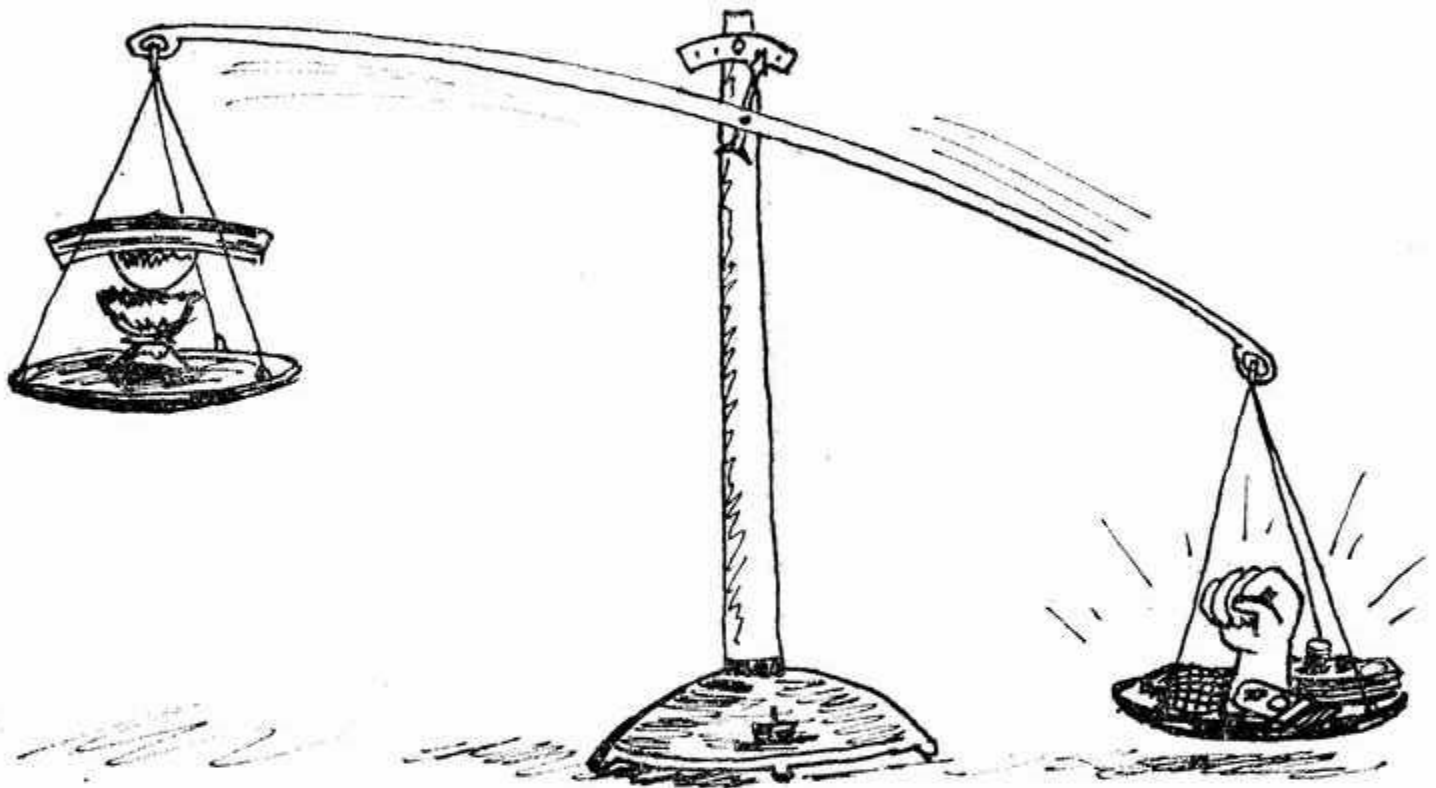
คณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย

- | | |
|--|----------------------------|
| ๑. รองนายกรัฐมนตรี (นายอัมพร จันทรวิจิตร) | ประธาน |
| ๒. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี | รองประธาน |
| ๓. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี | กรรมการ |
| ๔. ประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน | กรรมการ |
| ๕. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ | กรรมการ |
| ๖. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| ๗. เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ | กรรมการ |
| ๘. เลขาธิการนายกรัฐมนตรี | กรรมการ |
| ๙. อธิบดีกรมบัญชีกลาง | กรรมการ |
| ๑๐. รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ | กรรมการ |
| ๑๑. นายไพรัช กฤษณมิกซ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี | กรรมการและเลขานุการ |
| ๑๒. ผู้อำนวยการกองประเมินผลและรายงาน
สำนักงานงบประมาณ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑๓. ผู้อำนวยการกองการศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

กฎหมายและความเป็นธรรม

ในสังคมไทย

วิชา มหาคุณ



ข้อพิจารณาเบื้องต้น

ถ้าจะกล่าวโดยทั่วไปแล้ว กฎหมายหมายถึงระเบียบข้อบังคับความประพฤติของมนุษย์ที่อยู่ในรัฐ ซึ่งตราขึ้นโดยผู้มีอำนาจสูงสุดแห่งรัฐนั้น แต่เมื่อพิจารณาห้

ถึงความหมายในทางปรัชญา จะเห็นว่ากฎหมาย มีความหมายลึกซึ้งยิ่งไปกว่านั้น นักปรัชญากฎหมาย เห็นว่า กฎหมายเป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่จะช่วยให้มนุษย์พัฒนาตนเองให้มีคุณค่า และใช้ คุณค่านั้น เพื่อประโยชน์

แก่สังคม เนื่องจากกฎหมายช่วยให้สังคมสงบเรียบร้อย ก่อให้เกิด ความเป็นธรรม และ วางรากฐานสิทธิเสรีภาพของสมาชิกในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะปกป้องคุ้มครอง และ ดำรงไว้ซึ่ง

สิทธิ และหน้าที่ของปัจเจกชน
ของสังคมและของรัฐ เมื่อ
สิทธิ และ หน้าที่ เหล่านี้ ได้รับ
การรักษาไว้ ประชาชนก็จะ
อยู่เย็นเป็นสุข และได้รับ
ความเป็นธรรมโดยเสมอหน้า
กัน กฎหมายและความเป็น
ธรรมจึงเดินควบคู่กันไป อย่าง
ไรก็ตาม ในบางยุคบางสมัย กฎ-
หมายอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือของ
ผู้ใช้อำนาจปกครอง ซึ่งกดขี่และ
สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประ-
ชาชน เจตนารมณ์ของกฎหมาย
จึงถูกบิดเบือน ความเป็นธรรม
ที่กฎหมาย มุ่งจะให้ เกิดแก่ ประ-
ชาชนโดยทั่วไป ก็ กลายเป็น
ความเป็นธรรม สำหรับกลุ่มคน ผู้
ใช้ อำนาจ ปกครอง เพียงหยิบมือ
เดียว แต่ยุคสมัยแห่งการกดขี่
และ กฎหมาย ที่ ปราศจาก ความ
เป็นธรรมก็ไม่เคยยืนยงตลอดกาล
ซึ่งเรา จะเห็น ได้ จาก ประ วัติ-
ศาสตร์ที่ผ่านมา สำหรับสังคม
ไทย นั้น กฎหมายได้ วิวัฒนาการ
มาเป็นลำดับ จากสมัยสมบูร-
ณาญา สิทธิราชย์ มา จน ถึง สมัย
ประชาธิปไตย ซึ่งประชาชน

ชาวไทยได้ล้ม ทุรังแห่งเสรีภาพ
ของประชาธิปไตย และรสแห่ง
ความขมขื่น จากกลุ่ม ผู้เผด็จการ
แต่ความเป็นธรรม ก็ยังไม่สูญหาย
ไปจากสังคมไทย เพราะเจตนา-
รัพย์ แห่ง ความเป็น ธรรม ของ
กฎหมาย ที่ สืบ ทอด มา หลายยุค
หลายสมัยยังคงยืนหยัดอยู่ในจิตใจ
ของคนไทย ผู้รักความ เป็น ธรรม
อย่างไม่เสื่อมคลาย

ความเป็นธรรม

คือหัวใจของกฎหมาย

ในประมวล กฎหมายโรมัน
(Corpus Juris Civilis) เริ่มต้น
บัญญัติข้อแรก ด้วยอมตวาจาของ
ท่านอัลเปียน (Ulpian) นัก-
ปราชญ์ผู้ยิ่งใหญ่ว่า :

ตามที่ท่านเซลซัส (Cel-
sus) ได้บรรยายไว้อย่าง
งดงามว่า กฎหมายคือวิชาที่ว่า
ด้วยความเป็นธรรมและความ
ถูกต้อง ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็น
การสมควรแล้วที่พวกเรา(นัก
นิติศาสตร์) ได้รับสมญาว่า
เป็น “พระ” หรือ “นักพรต”

ของวิชาการ เพราะพวกเรา
เป็นผู้ศรัทธาความยุติธรรม
พวกเรา เป็นผู้สอน ความรู้ ว่า
ด้วยความเป็นธรรมและความ
ถูกต้อง โดยแยกแยะความ
ถูกต้องออกจากความผิด ให้
เห็นว่าอะไรเป็นที่ยอนุญาตและ
อะไรต้องห้าม และหากข้าพ-
เจ้าไม่เข้าใจผิดแล้ว งานเช่น
นี้ เป็นงานแสวงหาสัจธรรม
อันเที่ยงแท้ ไม่ใช่เพียงแค่
การค้นหารูปเงาของสัจธรรม
เท่านั้น

จากถ้อยคำนี้ แสดงให้เห็น
ว่าแก่นแท้หรือหัวใจของกฎหมาย
อยู่ที่ความเป็นธรรมและความถูก
ต้อง ซึ่งหลักนี้ก็เป็นที่ยอมรับนับ
ถือกันต่อมา ทั้งนี้เพราะกฎหมาย
มิได้บัญญัติขึ้นเพียงเพื่อใช้บังคับ
มนุษย์ในสังคมเท่านั้น แต่บัญญัติ
ขึ้นเพื่อความยุติธรรม เพื่อ
วางกฎเกณฑ์ ของสังคมให้อยู่ใน
ลักษณะ พอคัมมิให้ มีการ ช่มเหง
และคดโกงกัน ฉะนั้น กฎหมาย
จึงต้องมุ่งไปสู่ความคิดในทางยุติ-
ธรรม (Idea of Justice) ยิ่งกว่า
ที่จะมุ่ง บังคับให้คน ปฏิบัติธรรม
แต่เพียงอย่างเดียว

ปัญหามีว่าอะไรคือความเป็นธรรม

อริสโตเติล (Aristotle)

นักปราชญ์ ผู้มีชื่อเสียงที่สุด คนหนึ่งของกรีก อธิบายว่า ความเป็นธรรมนั้นมีอยู่ ๒ ประการ :

ประการแรก คือความเป็นธรรมในการ จัดสรร แบ่งปัน หมายถึงการแบ่งส่วนปันส่วนทรัพย์สิน ชื่อเสียง เกียรติยศ ตำแหน่ง และ ผล ประโยชน์ หรือ ความสุขอันระหว่างสมาชิกในสังคม

ประการที่สอง คือความเป็นธรรมในทางชดเชย หมายถึง เมื่อมีการ จัดสรร แบ่งปันแล้วก็เป็นการอันรู้ของใครของมัน ถ้ามีผู้ใดมา ทำให้ ส่วนของอีกผู้หนึ่งเสียหายก็จะต้องชดใช้ให้ดีขึ้นตามความยุติธรรมในทางจัดสรรที่แบ่งปันกันเป็นส่วนสัดส่วนแล้ว

จาก หลัก แห่ง ความ เป็นธรรมของอริสโตเติลนี้เอง ที่ต่อมาได้ก่อให้เกิดแนวความคิดที่จะสร้างสังคม โดยเอา กฎหมายเป็นเครื่องมือ ปรับปรุง สังคม เหมือน

วิศวกรปรับปรุงเครื่องจักร และความคิดนี้เป็นที่ยอมรับอย่างมากในสหรัฐอเมริกา เรียกว่าเป็นความคิดในทางวิศวกรรมสังคม (Social engineering)

แนวความคิดที่ถือว่า กฎหมาย เป็นเครื่องมือ ในการ สร้างสังคมให้เกิดความเป็นธรรม ได้วิวัฒนาการขึ้นในประเทศอังกฤษ กลายเป็น หลัก กฎหมาย ที่สำคัญยิ่ง เรียกว่า “หลักนิติธรรม” (the rules of law) ซึ่งถือว่าการปกครอง ที่ดีเลิศนั้นต้องเป็น การปกครองโดยกฎหมาย หลักนี้ เอ.วี. ไดซี (A.V. Dicey) นักนิติศาสตร์ ผู้เลื่องชื่อ ชาวอังกฤษ ได้อธิบายไว้ในหนังสือชื่อ “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” (The Law of Constitution) อันมีชื่อเสียงยิ่งว่า หมายถึงบุคคลทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดยุเหนือกฎหมาย หรือ มีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นเจ้านักงาน ข้าราชการ หรือราษฎร สามัญชน ก็ตาม และ สิทธิเสรีภาพ แห่งมนุษยชน ต้องได้รับการยอมรับนับถือ บุคคล

ทุกคน จะมีความผิด ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ และจักต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาล สถิติยุติธรรมที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาด ในการชี้ขาด คัดสินตามกฎหมายบ้านเมือง

หลักนิติธรรมได้กลายเป็นรากฐานของรัฐธรรมนุญในประเทศต่าง ๆ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติอันว่าด้วย หลักการ คุ่มครอง สิทธิ และเสรีภาพ ต่าง ๆ ของ ประชาชน และหลักการที่ให้ประชาชนทุกคน มีความเสมอภาค กันตามกฎหมาย (equality before the law) อัน เป็น สิทธิ ขั้น มูล ฐาน ของมนุษยชน นอกจากนี้ ยังมีหลักการแบ่งแยกอำนาจ (the separation of powers) ซึ่งก่อตัวโดยมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักปราชญ์ ชาวฝรั่งเศส ที่ช่วยให้หลักนิติธรรมสมบูรณ์ขึ้น กล่าวคือ หลักนิติธรรมนั้นมุ่งหมายที่จะป้องกันเผด็จการและคุ่มครองเสรีภาพของประชาชน เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย



ออกเป็น ๓ อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และ อำนาจตุลาการ ซึ่งแยกออกจากกันเป็นส่วนลัด ไม่ก้าวร้าวซึ่งกันและกัน แต่ละอำนาจมีความ

สำคัญทัดเทียมกัน อาศัยอำนาจที่คานและดุล (check and balance) กันเช่นนี้ หลักนิติธรรมจึงจะสามารถดำรงอยู่ได้ ดังจะเห็นได้จาก ปฏิกฎว่า ด้วยสิทธิมนุษย

และพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๗๘๙ มาตรา ๑๖ บัญญัติไว้ว่า “สังคมที่ปราศจากการคุ้มครองสิทธิอย่างมั่นคง รวมทั้งการแบ่งแยกอำนาจยังหาแจ้งชัดแน่นอนไม่นั้น สังคมนั้นหาได้มีรัฐธรรมนูญไม่”

ความเป็นธรรม ในสังคมไทย

ความเป็นธรรมในสังคมไทยจะเกิดขึ้นได้ก็ด้วยอาศัยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อความเป็นธรรมแก่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่ มิใช่ให้ความเป็นธรรมแก่คนส่วนน้อย แต่คนส่วนใหญ่กลับได้รับความสะดวกสบายและทุกข์ยากอย่างไรก็ตาม เราจะเห็นได้ว่าแม้ผ่านนิติบัญญัติจะได้พยายามบัญญัติกฎหมายให้สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม แต่สถานการณ์ของบ้านเมืองและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ไม่อาจสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนได้เหมาะสมกับสภาพของบ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลง เช่น เดิมกฎหมายอนุญาต

ให้เอกชนทำสัญญาจ้างแรงงาน
กันได้ตามใจชอบ จะกำหนดค่า
แรงงานกันอย่างใดก็ได้ แต่เมื่อ
อุตสาหกรรมเจริญขึ้น มีโรงงาน
เกิดขึ้นอย่างมากมาย รวมทั้ง
มีการจัดตั้งบริษัทจำกัดเป็นนิติ-
บุคคลต่างหาก สามารถรวบรวม
ทุนรอนและขยายกิจการอุตสาหกรรม
ได้กว้างขวาง ฝ่ายนายทุน
และกรรมกรย่อมมีฐานะเท่า
เทียมกันตามกฎหมาย แต่หาได้
เสมอ กัน ตาม ความเป็นจริงไม่
เพราะฝ่ายกรรมกรอ่อนแอ กว่า
รัฐ จึงจำเป็นต้องเข้าช่วยเหลือ
โอบอุ้ม ฝ่ายกรรมกร ซึ่งอ่อนแอ
กว่าทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม
โดยตรากฎหมายแรงงานขึ้น มี
ให้เจ้าของโรงงาน อุตสาหกรรม
เอารัดเอาเปรียบกรรมกรจนเกินไป
เช่น มีการกำหนดเวลาใน
การทำงาน ควบคุมการใช้แรง
งานหญิงและเด็ก กำหนดหลัก
เกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าจ้าง ค่า
ชดเชย และค่าทดแทนในกรณีที่
ลูกจ้าง ประสบ อันตราย หรือเจ็บ
ป่วย รวมทั้งจัดให้มีสวัสดิการ
ในด้านต่าง ๆ สำหรับลูกจ้าง

เนื่องจาก ประเทศไทยเป็น
ประเทศเกษตรกรรม พลเมือง
ส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพ ทำนา
ทำไร่ แต่พลเมืองส่วนใหญ่ของ
ประเทศเหล่านี้ มักไม่มี ที่ดิน ทำ
กินเป็นของตนเอง ทำให้ได้รับ
ความเดือดร้อน ต้องเป็นหนี้เป็น
สิน เหล่านายทุน เงินกู้ และเจ้า-
ของที่ดิน รัฐจึงต้องหาทางช่วย
เหลือด้วยการ จัดสรร ที่ดินทำกิน

ให้ โดยออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม เพื่อแบ่งปัน
ที่ดินทำกินให้แก่ผู้ประกอบอาชีพ
เกษตรกรรมโดยเสมอหน้ากัน
ตามหลักความเป็นธรรมของอริส-
โตเติลดังกล่าวข้างต้นนั้น ซึ่ง
จนกระทั่งบัดนี้ การปฏิรูปที่ดิน
ก็ยังไม่บรรลุผลตามความมุ่งหมาย
แม้ว่าประเทศไทย จะได้ มี
รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักร



ไทยเป็นกฎหมาย แม่บทวางหลัก
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประ-
ชาชน และให้ความเป็นธรรม
แก่ประชาชนโดยเสมอภาคกัน
ตามหลักนิติธรรม ตลอดจนมี
การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ อำนาจอธิปไตย เพื่อป้องกันเผด็จ
การ และการรวบอำนาจ โดย
อาศัยหลัก การ แบ่ง แยก อำนาจอ
ของมองเตสกีเออ และมีกฎหมาย
หลายฉบับ ที่ บัญญัติ ขึ้นเพื่ออนุ-
วรรตให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็น
กฎหมายสูงสุดของประเทศก็ตาม
แต่ ความ เป็น ธรรม โดยสมบูรณ์
แบบ ก็ยังไม่เกิดขึ้น ในสังคมไทย
เพราะรัฐยังเผชิญกับอุปสรรคขัด
ขวางอีกหลายประการ เช่นมี
การทุจริตใน หน่วยงานของรัฐ
บ้าง ข้าราชการยังขาดประสิทธิ-
ภาพในการปฏิบัติงานบ้าง และ
วิธีการ ทำงาน บางอย่าง ยังไม่รัด
กุมและไม่ทันสมัยพอบ้าง เป็นต้น
รวมทั้ง การ ปฏิบัติ ต่อ บุคคลของ
เจ้าหน้าที่ยังไม่ให้ความเป็นธรรม
โดยเสมอหน้ากัน มีการให้
อภิสิทธิ์ แก่ผู้มี ฐานะดี หรือมีตา-

แหน่งหน้าที่ราชการสูงอยู่เสมอ
สิ่งเหล่านี้ย่อมเป็น ปัจจัย ที่ก่อให้เกิด
ความไม่ เป็น ธรรมในสังคม
ไทย แต่อย่างไรก็ตาม รัฐก็ได้
พยายามหาทางที่จะขจัดความไม่
เป็น ธรรมเหล่านี้ให้ หหมดสิ้นไป
เช่นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ
(ป.ป.ป.) ตามกฎหมายว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต
และประพฤติมิชอบในวงราชการ
และปรับปรุงหน่วยงานต่างๆ ให้
ทันสมัย และมี ประสิทธิภาพ ขึ้น
ซึ่งก็เป็นการ แก้ ปัญหาความไม่
เป็นธรรมในสังคม สำหรับจุด
ย่อยๆ เพียงไม่กี่จุดเท่านั้น การ
สร้างความเป็น ธรรมให้เกิดขึ้น
ในสังคม จะต้องดำเนินไปอย่าง
ไม่หยุดยั้งและไม่ทอดทิ้ง เพราะ
ความเป็น ธรรม ก่อให้ เกิด ความ
สงบสุขในสังคม และช่วยนำมา
ซึ่งชีวิตที่ดีงาม อันเป็นจุดหมาย
หมาย สูงสุด ของรัฐ ที่ดี ทั้ง หลาย
จึงเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่จะช่วย
กันขจัดความไม่ เป็น ธรรมทั้งมวล
ให้หมดสิ้นไปจากสังคมไทย เพื่อ

ความสุขอันยิ่งใหญ่ของประชาชน
ชาวไทยทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

ข้อสรุป

ความเป็นธรรมคือหัวใจของ
กฎหมาย เพราะกฎหมายที่เป็น
ธรรมย่อมนำมาซึ่งความสงบสุข
ในสังคม เนื่องจากประชาชน
ได้รับการจัดสรรแบ่งปัน และได้
รับการชดเชยโดยเสมอภาคกัน
รัฐ ที่ดี ย่อมมุ่งที่จะขจัดความไม่
เป็นธรรมในสังคม และคุ้มครอง
ป้องกันให้สิทธิเสรีภาพของประ-
ชาชน แม้รัฐจะได้พยายาม
บัญญัติกฎหมาย เพื่อ สร้าง ความ
เป็นธรรม ในสังคม ตามหลักนิติ-
ธรรม ซึ่งอารยประเทศรับรอง
ก็ตาม แต่สังคมไทยก็ยังไม่บรรลุ
สู่ จุด หมาย ปลายทางดัง ที่รัฐ
ปรารถนาด้วยอุปสรรคนานัปการ
ถึงกระนั้นก็ดี งานสร้างสรรค์
กฎหมายเพื่อความเป็นธรรมแก่
สังคม จำต้องดำเนินต่อไปอย่าง
ไม่หยุดยั้ง จนกว่าความเท่าเทียม
กัน ตามกฎหมาย และ ความเป็น
จริงจะเกิดขึ้นแก่ประชาชนชาว
ไทย ดังที่เราทั้งหลายได้ฝัน

ชมรมข้าราชการส่วนจังหวัด

หลังจากที่วารสารข้าราชการลงบทความเรื่อง “เสียงจากองค์กร” และเรื่อง “อำนาจหน้าที่สมาชิกสภาจังหวัด” ไปเมื่อหลายฉบับที่ผ่านมา ปรากฏว่าได้รับความสนใจจากผู้อ่านที่เป็นข้าราชการสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาก และได้ส่งความเห็นพร้อมทั้งจดหมายประกอบความเห็นของข้าราชการส่วนจังหวัดในเรื่อง การตั้งชมรมข้าราชการส่วนจังหวัด บก.หนึ่ง มา ยัง กอง บก.วารสารข้าราชการตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ เนื่องจากการตั้งชมรมนี้เป็นความคิดริเริ่มที่ดีในการรวมกำลังความคิดเห็น เพื่อหาทางปรับปรุงสภาพการทำงาน ซึ่ง น่าจะได้รับการสนับสนุนและเผยแพร่ ดังนั้น วารสารข้าราชการจึงมีความยินดีในการประมวลจดหมายเหล่านั้นมาลงเผยแพร่ในหน้ากระดาษนี้



ความเป็นมา

ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดขณะนี้ มีข้าราชการอยู่ประเภทหนึ่งเรียกว่า ข้าราชการส่วนจังหวัดที่มีข้าราชการครู ข้าราชการประเภทนี้บางตำแหน่ง เป็นผู้ ที่มี ความรู้ ความสามารถดีพอสมควร แต่อนาคตัน ทำให้หมดกำลังใจในการทำงานและคิดหาทางลาออก หรือโยกย้าย (โอน) ไปรับราชการในตำแหน่งอื่นอยู่เสมอ ได้มีนักวิชาการหลายท่านลงความเห็นพ้องต้องกันว่า อุปสรรคประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นก็คือ การขาดเจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ ความสามารถ นักวิชาการบางท่านเคยเสนอแนะให้หาทางปรับปรุงประสิทธิภาพ การ ทำงาน และขยายทางก้าวหน้าให้แก่ข้าราชการประเภทนี้ แต่ในทางปฏิบัติดูเหมือนว่า ข้าราชการ ประเภทนี้ ไม่เคยได้รับความเหลียวแลจากกระทรวงมหาดไทยผู้เป็นต้นสังกัดเลย ดังนั้น จึงได้ มีการเคลื่อนไหว แสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของข้าราชการส่วนจังหวัด ซึ่งส่วนมาก ของข้าราชการเหล่านี้เห็นพ้องต้องกันว่า การตั้งชมรมข้าราชการส่วนจังหวัดเป็นหนทางที่ดีในกรณีนี้

ความคับข้องใจ ของ ข้าราชการ ส่วนจังหวัด

เกือบทุกคน (ข้าราชการส่วนจังหวัด) ไม่เห็นด้วยกับการที่ให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมาช่วย

งานองค์การบริหารส่วนจังหวัด ยกเว้นบางตำแหน่งที่เป็น หัวหน้าฝ่ายบริหาร ระดับจังหวัดและอำเภอ ซึ่ง ทางองค์การ ฯ ไม่มีอัตรากำลังของข้าราชการส่วนจังหวัดที่จะรับตำแหน่งดังกล่าว ส่วนตำแหน่งอื่นๆ นั้นเห็นควรที่จะให้องค์การ ฯ กำหนดตำแหน่ง ข้าราชการของตนเองได้ เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย เพราะจำนวนคน และ ความรู้ ความสามารถ รวมทั้งประสบการณ์ ของข้าราชการส่วนจังหวัด มีเพียงพอไม่ ยิ่งหย่อนไป กว่า ข้าราชการ ส่วน ภูมิภาค และสามารถจะทำหน้าที่ที่ข้าราชการส่วนภูมิภาคดำรงอยู่ขณะนี้ ได้เช่นตำแหน่งเลขานุการจังหวัด

ดังนั้น ข้าราชการ ส่วน จังหวัดส่วนมากจึงมีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องส่งข้าราชการส่วนภูมิภาคไปช่วยงานของส่วนจังหวัดอีก เพื่อจะได้เป็นการช่วยกัน ประหยัดงบประมาณ และ พยายามจะเงินงบประมาณที่มีอยู่จำกัด และทั้งข้าราชการส่วนภูมิภาคเองก็ไม่เต็มใจจะทำงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย ฉะนั้นจึงไม่ควรดึงตำแหน่งเหล่านี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการหาค่าตอบแทนและอำนาจส่วนตัวของข้าราชการส่วนภูมิภาค

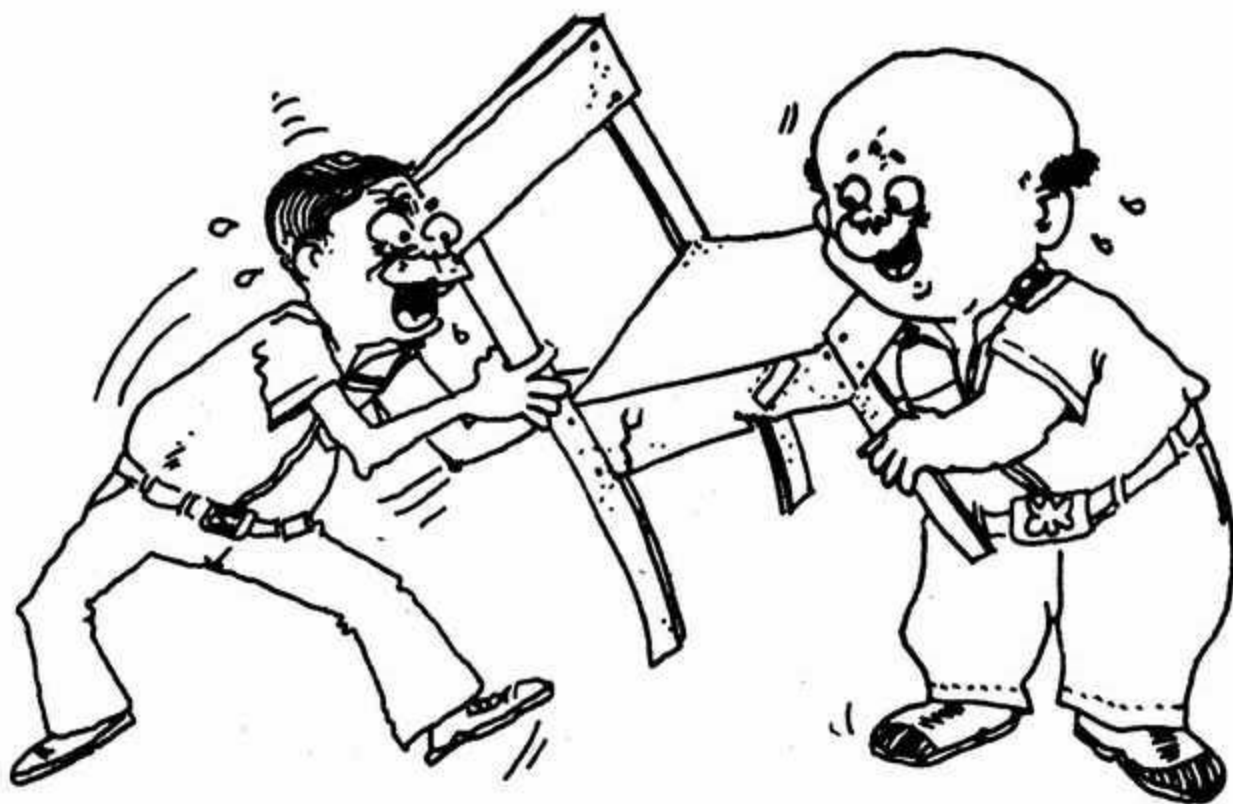
นอกจากปัญหาดังกล่าว ข้าราชการส่วนจังหวัดยังมีปัญหาเรื่องสวัสดิการ ขณะนี้สวัสดิการของ ข้าราชการ ส่วน จังหวัดไม่มี จุดยืน ที่แน่นอน ข้าราชการทุกคนไม่อาจมีความมั่นใจในฐานะของตน ดังนั้นสวัสดิการจึงควรมีเหมือนกับข้าราชการทั่วไป

สิ่งที่อยากให้เป็นไปได้

ข้าราชการส่วนจังหวัดส่วนมากอยากจะเป็น
ตัวของตัวเอง และเสนอว่าให้กระทรวงมหาดไทย

การกำหนดตำแหน่งนี้ ขึ้นแรกกระทำ

เฉพาะข้าราชการที่ปฏิบัติงานในระดับจังหวัดก่อน
แล้ว จึงดำเนินการต่อไปยังระดับ อำเภอตาม ความ
เหมาะสมและกำลังเงินงบประมาณโดยไม่ต้องยืมตัว



สั่งถอนตำแหน่งข้าราชการส่วน ภูมิภาคออกหมด
และให้องค์การ บริหารส่วนจังหวัดพิจารณาแต่งตั้ง
คนที่เหมาะสม ของตน ทำหน้าที่ต่อไป เพื่อจะได้มี
อัตรากำลังของตนเองและมีอิสระในการปฏิบัติงาน
ทั้งปวง ขณะเดียวกันก็ควรจะมีกำหนดกฎหมาย
และระเบียบที่แน่นอนด้วย

ข้าราชการส่วนภูมิภาคอีกต่อไป

การจัดให้มีหัวหน้าส่วนราชการที่เป็นข้า-
ราชการส่วนจังหวัดแท้ๆ ขึ้นบริหารงานให้ครบทุก
ส่วนนั้น มีผู้เสนอให้แบ่งออกเป็นระยะๆ ดังนี้

ปี ๒๕๒๐ แต่งตั้งผู้ช่วยเลขาธิการจังหวัด

และผู้ช่วยหัวหน้าส่วนการคลัง ผู้ช่วยหัวหน้าส่วน
โยธาและผู้ช่วยหัวหน้าส่วนอื่นๆ ขึ้นเป็นเลขานุการ
จังหวัดและหัวหน้าส่วน และแต่งตั้งพนักงานบัญชี
อำเภอขึ้นเป็นหัวหน้าหมวดการคลังอำเภอ

ปี ๒๕๒๑-๒๕๒๓ จัดให้มี หัวหน้าส่วน
อำเภอทุกอำเภอ และให้มี ปลัดองค์การบริหารส่วน
จังหวัด

หากทำไม่ได้ดังนี้แล้ว มีผู้เสนอต่อไปว่าให้
ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสียแล้วโอนเป็นราช-
การส่วนภูมิภาค

สิ่งที่น่าจะเป็นไปอีกอย่างที่ข้าราชการส่วน
จังหวัดเสนอมาคือ น่าจะมีการส่งเสริมวิทยฐานะ
ของ ข้าราชการ ส่วน จังหวัด ให้ ดีกว่า ที่เป็นอยู่ใน
ปัจจุบัน

การหาทางออกในสภาพปัจจุบัน

เนื่องจากเห็นว่า สภาพ การทำงานปัจจุบัน
ของข้าราชการส่วน จังหวัด ถูกทอดทิ้งและไม่ได้รับ
การเหลียวแลเท่าที่ควรจากกระทรวงมหาดไทย การ
เปลี่ยนแปลงใดๆ ตามที่คาดหวังและเสนอแนะยัง
เป็นเพียงแค่สิ่งที่น่าจะเป็นไปได้เท่านั้น ฉะนั้น
ในขณะที่ทุกคนยังต้องอยู่ในสภาพเช่นนี้ ทางออก
ที่ดีที่สุดและเป็นไปได้ ในขณะนี้ก็คือการรวมตัวกัน
อย่างเช่นการตั้งชมรมข้าราชการส่วนจังหวัด โดย
มีเป้าหมายเพื่อเป็นศูนย์ ประสานงานให้แก่ข้าราชการ
ส่วน จังหวัด ในการส่งเสริม ความเจริญก้าวหน้า

อบรม หรือสัมมนาให้ทราบ ความเคลื่อนไหวต่างๆ
ในวงราชการ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและแสดง
ความคิดเห็นดังกล่าวต่อผู้ใหญ่ เป็นการกระตุ้น
เตือนไม่ให้ผู้ใหญ่ลืม หรือทอดทิ้งพวกเขา ซึ่งอยู่ห่าง
ไกล และเป็นการแสดงความสามัคคีและพลังของ
ข้าราชการส่วนจังหวัด

วิธีการดำเนินการตั้งชมรม

มีกรรมการบริหารชมรมมาจากการเลือกตั้ง
จากข้าราชการ ที่อยู่ใกล้เขตกรุงเทพ ฯ เพื่อสะดวก
ในการติดต่อ เนื่องจากผู้ริเริ่มเป็นข้าราชการใน
จังหวัดลพบุรี ดังนั้นจึงมีความเห็นหลายเสียงเสนอ
ให้ใช้ลพบุรี เป็นศูนย์ประสานงานไปก่อน

งานขั้นต้นของชมรมที่จะทำ คือเชิญข้าราชการ
ส่วนจังหวัดระดับสำคัญมาประชุมเพื่อวาง
นโยบายโดยวางหลักประกันความมั่นคง การมีขวัญ
กำลังใจในการทำงานและมีสภาพการทำงานที่เป็น
อิสระ การดำเนินงานของชมรมมีผู้ต้องการให้
ดำเนินการเช่นเดียวกับสมาคมข้าราชการพลเรือน
แห่งประเทศไทย มีการออกกฎข้อบังคับแล้วเวียน
ให้สมาชิกทราบ มีการพบปะสังสรรค์และอบรมเพื่อ
เพิ่มพูนความรู้ แสดงความคิดเห็น พิจารณาข้อ
ขัดข้องและอุปสรรคของความก้าวหน้าของข้าราชการ
ส่วนจังหวัด การอบรมนี้ได้เสนอให้ ใช้ ก.จ.
เป็นศูนย์ในการเปิดอบรมหรือสัมมนา หากทาง
ชมรมไม่สามารถช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการมาอบรม
ทางสมาชิกชมรมก็ยินดีจะออกกันเอง

เกร็ดบริหาร

เวลาทำงานที่อาจยืดหยุ่นได้

ที่สหรัฐอเมริกาในระยะ ๔-๕ ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐบาลกลางหลายแห่ง ได้เริ่มทดลองใช้ระบบยืดหยุ่นเวลาทำงาน (Flexitime) ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเกี่ยวกับกำหนดเวลาทำงานของข้าราชการ

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ สำนักงานสงเคราะห์ชาวอินเดียแดงที่เมืองอาลบูเคิร์กมลรัฐนิวเม็กซิโก ได้เริ่ม นำระบบ ยืดหยุ่น เวลา ทำงานมาใช้ เป็นหน่วยแรก ติดตามด้วยสำนักงานประกันสังคมที่

บัลติมอร์ มลรัฐแมริแลนด์ จนถึงปัจจุบันมีไม่น้อยกว่า ๔๐ หน่วยงานของรัฐบาลกลางที่กำลังใช้ระบบนี้อยู่ ประมาณว่ามีข้าราชการและพนักงานทำงานตามระบบนี้ ระหว่าง ๓๕,๐๐๐ ถึง ๔๐,๐๐๐ คน

ระบบยืดหยุ่นเวลาทำงาน แบ่งระยะเวลาการทำงานวันหนึ่งๆ ออกเป็นเวลาหลัก (core hours) กับเวลายืดหยุ่น (flex hours) เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องทำงานในเวลาหลักตามที่กำหนด และมีสิทธิเลือก ว่า จะ อยู่ ทำงาน ใน ช่วงใด ของเวลา ยืดหยุ่น ซึ่งเมื่อรวมเวลา ทำงาน ทั้งหมด ใน ๑ สัปดาห์แล้วจะต้องได้ครบ ๔๐ ชั่วโมง

ตัวอย่าง

๘.๐๐ ๙.๐๐ ๑๐.๐๐ ๑๑.๐๐ ๑๒.๐๐ ๑๓.๐๐ ๑๔.๐๐ ๑๕.๐๐ ๑๖.๐๐ ๑๗.๐๐

พัก ๑ ชั่วโมง

นี่คือการทำงานแบบเต็มวันละ ๘ ชั่วโมง เข้า ๘.๐๐ น. เลิกงาน ๑๗.๐๐ น. มีการพัก ๑ ชั่วโมง ระหว่าง ๑๒.๐๐-๑๓.๐๐ น.

เมื่อใช้ ระบบยืดหยุ่นเวลาทำงาน อาจเป็นดังนี้

← ๗.๐๐ ๘.๐๐ ๙.๐๐ ๑๐.๐๐ ๑๑.๐๐ ๑๒.๐๐ ๑๓.๐๐ ๑๔.๐๐ ๑๕.๐๐ ๑๖.๐๐ ๑๗.๐๐ ๑๘.๐๐ ๑๙.๐๐ →

เวลายืดหยุ่น	เวลาหลัก	เวลายืดหยุ่น	เวลาหลัก	เวลายืดหยุ่น

เวลาหลัก = ๒๕ ชั่วโมงต่อสัปดาห์
 เวลายืดหยุ่น = อีก ๑๕ ชั่วโมงต่อสัปดาห์

แนวความคิดในเรื่อง การยืดหยุ่นเวลาทำงานนี้ มุ่งในการแก้ปัญหาการคมนาคม ปัญหาจราจรติดขัด และอากาศเป็นพิษ ตัวอย่างเช่นในมลรัฐคอนเนคติกัท สำนักงานอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้เสนอ ทางเลือก ๕ ประการ ในการ แก้ ปัญหาอากาศเสีย ได้แก่

- ให้หน่วยงานลดวันทำงานเหลือ ๔ วันต่อหนึ่งสัปดาห์
- เปลี่ยนแปลงเวลาทำงาน (โดยให้ยืดหยุ่นเวลาได้)
- ให้มีที่จอดรถน้อยลง (เป็นการบังคับทางอ้อม ให้ พนักงาน ต้อง ใช้ ระบบ ขนส่งมวลชน)
- ให้นายจ้างจัดให้มีรถรับ—ส่งพนักงาน
- ให้นายจ้างจ่ายค่าพาหนะแก่คนงานเพื่อใช้ระบบขนส่งมวลชน

จากข้อเสนอทั้ง ๕ ประการนี้ การเปลี่ยนแปลงเวลาทำงานโดยจัดให้ยืดหยุ่นได้ เป็นวิธีที่ง่ายและเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด จึงมีแนวโน้มว่าในอนาคต ระบบการยืดหยุ่นเวลาทำงานจะเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายบังคับกับหน่วยงานต่าง ๆ แทนที่จะเพียงเสนอเป็นทางเลือกเท่านั้น

ปัจจุบันได้มีการ ประเมินผลการใช้ระบบยืดหยุ่นเวลาทำงาน ซึ่งผลปรากฏว่าอยู่ในเกณฑ์เป็นที่พอใจ กล่าวคือ ทางด้านหน่วยงานก็ได้ผลงานมากขึ้น พนักงานมีขวัญและกำลังใจในการทำงานดี แก้ปัญหาการมาสายของพนักงานได้ และที่สำคัญคือช่วยผ่อนคลายปัญหาการจราจรติดขัด และไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐบาลกลางแห่งใดที่ทดลองใช้ระบบยืดหยุ่นเวลาทำงานนี้ แล้วจะหันกลับไปใช้ระบบแปดโมงเช้าถึงห้าโมงเย็นแบบเดิมอีกเลย ๑๖

ปัญหาข้อขัดข้อง (ต่อจากหน้า ๑๕)

การดำเนินงานป้องกันฝ่ายพลเรือนของต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขงาน ป้องกัน ฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

งานเกี่ยวกับนโยบายหรืองานสำคัญที่จะต้องดำเนินการต่อไป กรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทยมีงานนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน ซึ่งจะต้องดำเนินการต่อไป ดังนี้

๑) การจัดตั้งสำนักงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ขณะนี้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันฝ่ายพลเรือนกระจัดกระจายอยู่หลายแห่งตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และหน่วยงานเอกชน ซึ่งยากแก่การร่วมมือประสานงาน ทั้งนี้ เพราะยังไม่มีศูนย์ ควบคุม สั่งงาน หรืออำนวยความสะดวก โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยจึงได้คิดริเริ่มที่จะจัดให้มีสำนักงานป้องกันฝ่ายพลเรือน มีฐานะเท่ากรม สังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นศูนย์สั่งการและควบคุมหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และช่วยสนับสนุนให้การสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเป็นไปด้วยความรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งขณะนี้กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้ง คณะกรรมการ ร่าง กฎหมาย ป้องกัน ฝ่ายพลเรือนขึ้นดำเนินการแล้ว

๒) การจัดตั้งหน่วยงาน ป้องกันฝ่ายพลเรือนระดับภูมิภาค กรมการปกครองและ

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาปรับปรุงงานด้านการป้องกันฝ่ายพลเรือนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยวางโครงการ ทดลอง จัดตั้ง หน่วยงาน ป้องกัน ฝ่ายพลเรือนระดับภูมิภาคขึ้น ๑ แห่ง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่จังหวัดอุดรธานี หนองคาย สกลนคร และนครพนม รวม ๔ จังหวัด โดยจัดตั้งศูนย์กลางช่วยเหลือภาคพื้นที่จังหวัดอุดรธานี ทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานในด้านกำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติงานป้องกันฝ่ายพลเรือนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ประหยัดและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓) การฝึกอบรมอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครองมีโครงการที่จะฝึก อบรม อาสาสมัคร จาก ประชาชน และ อาสาสมัครชาตินแดนของท้องถิ่นต่างๆ ทั่วประเทศ ให้มีความรู้ และความสามารถช่วยเหลือปฏิบัติงานป้องกันฝ่ายพลเรือนร่วมกับเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับปรัชญาที่ว่า “การป้องกันฝ่ายพลเรือนเป็นงานแห่งความร่วมมือระหว่างประชาชน และเจ้าหน้าที่ ของรัฐบาล ที่จะรวมพลังกัน เพื่อป้องกันและบรรเทาภัยอันตรายทั้งหลายอันเกิดจากธรรมชาติหรือการกระทำของบุคคล”

๔) การเปลี่ยนแปลงหลักการช่วยเหลือท้องถิ่น จัดซื้อเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง

กรรมการปกครองได้ศึกษาหาข้อมูล และสำรวจความต้องการเกี่ยวกับเครื่องมือเครื่องใช้ ในการดับเพลิงของเทศบาลและสุขาภิบาล เพื่อ กำหนดเป็นหลักการ ดังต่อไปนี้^{๑๐}

ก. เทศบาล หรือสุขาภิบาล ที่มี รายได้ตั้งแต่ ๑ ล้านบาทลงมา รัฐบาลช่วยสมทบ ๑๐๐%

ข. เทศบาล หรือสุขาภิบาล ที่มี รายได้เกินกว่า ๑ ล้านบาท แต่ไม่เกิน ๕ ล้านบาท รัฐบาลช่วยสมทบ ๗๕%

ค. เทศบาลหรือสุขาภิบาลที่มีราย-
ได้ไม่เกิน ๕ ล้านบาท แต่ไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท รัฐบาลช่วยสมทบ ๕๐%

ง. เทศบาลหรือสุขาภิบาลที่มีราย-
ได้เกินกว่า ๑๐ ล้านบาท แต่ไม่เกิน ๑๕ ล้านบาท รัฐบาลช่วยสมทบ ๒๕%

จ. เทศบาลหรือสุขาภิบาลที่มีราย-
ได้เกินกว่า ๑๕ ล้านบาทขึ้นไป ให้ช่วยเหลือตนเอง
ทั้งหมด แต่อาจได้รับการยกเว้นภาษีอากร

เราสามารถจะแยกแยะงานป้องกันฝ่าย
พลเรือนในประเทศไทยออกได้เป็น ๒ ระดับ คือ

๑. ระดับอำนาจการ หมายถึง
ส่วนกลาง ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมสั่งการชี้แจง แนะนำ
และสนับสนุนช่วยเหลือหน่วยปฏิบัติ งานระดับ
อำนาจการเริ่มขึ้นที่รัฐบาล โดยมีสภาความมั่นคง
แห่งชาติเป็นฝ่ายกำหนดแนวความคิดในการปฏิบัติ

เกี่ยวกับการป้องกันความมั่นคงของประเทศ แล้วนำ
เสนอต่อคณะรัฐมนตรี หรือมอบหมายให้ กระทรวง
ทบวง กรม ที่รับผิดชอบรับไปปฏิบัติทั้งทางทหาร
และทางพลเรือน กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่รับ
ผิดชอบเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยภายใน ประเทศ
และบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร กระทรวง
มหาดไทยจึงเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการป้องกันฝ่าย
พลเรือนระดับกระทรวง โดยมีกรรมการปกครอง
รับผิดชอบงานด้าน การป้องกัน ฝ่าย พลเรือน ระดับ
กรม และมีกองป้องกันฝ่ายพลเรือนเป็นเจ้าหน้าที่
ของกรรมการปกครอง

งานต่างๆ ในส่วนกลางที่เกี่ยวกับการ
ป้องกันฝ่ายพลเรือน ได้กระจายอยู่ตามกระ-
ทรวง ทบวง กรมต่างๆ เช่น งานอนามัยอยู่กับ
กระทรวงสาธารณสุข งานเกี่ยวกับบริการขนส่ง
อยู่กับกรมการขนส่งทางบก กรมเจ้าท่า กระทรวง
คมนาคม งานเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย
อยู่กับกรมตำรวจ งานเกี่ยวกับการช่วยเหลือ
สงเคราะห์ผู้ประสบภัยอยู่กับกรมประชาสงเคราะห์
งานเกี่ยวกับการอาชีพหลังจากภัยได้ผ่านพ้นไปแล้ว
อยู่กับกรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีสมาคม มูลนิธิ
องค์การสาธารณกุศลและสมาคมต่างๆ ซึ่งช่วยแบ่ง
เบาภาระของรัฐบาลในการบรรเทาช่วยเหลือผู้ประ-
สพภัยไปมิใช่น้อย

๒. ระดับปฏิบัติหรือหน่วย
ปฏิบัติ หมายถึง จังหวัด อำเภอ เทศบาลและ

^{๑๐} ข้อเสนอของกองป้องกันฝ่ายพลเรือนต่อกรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

สุขภาพ ซึ่งหน่วยปฏิบัติงานด้านการป้องกันฝ่ายพลเรือน กระจายตามหน่วยงานต่าง ๆ โดยในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้สั่งการ ระดับอำเภอมีนายอำเภอเป็นผู้สั่งการ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบในการปกครองคนทั้งหลายในจังหวัดและอำเภอ หากจะมีภัยพิบัติหรืออันตรายใดๆ ที่จะเกิดแก่ราษฎรแล้วผู้ว่าราชการ หรือนายอำเภอ จะต้องขจัดปัดเป่า หรือช่วยเหลืออยู่แล้ว ในระดับเทศบาลและสุขภาพก็มีนายกเทศมนตรีและประธานกรรมการสุขภาพเป็นผู้รับผิดชอบ

๕. ปัญหา ข้อ ขัดข้อง ของ งาน ป้องกัน ฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย

เราได้ศึกษาแล้วว่า การป้องกันฝ่ายพลเรือนเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก เพราะครอบคลุมทั้งภัยธรรมชาติ อันได้แก่ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ทุภิกขภัยและภัยอันตรายที่เกิดจากการกระทำของบุคคล อันได้แก่ ภัยจากการโจมตีทางอากาศ ภัยจากการก่อวินาศกรรม ภัยจากการก่อการจลาจล และอื่นๆ โดยมีปฏิบัติงานป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูบูรณะทั้งด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนทั่วไป ซึ่งรัฐบาลทุกสมัยได้พยายามที่จะปรับปรุงและส่งเสริมให้งานป้องกันฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย ได้ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุถึงหลัก ประชญา ของการ ป้องกัน ฝ่ายพลเรือน อันได้แก่ ความร่วมมือระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล การให้บริการแก่ประชาชนโดย

ไม่คำนึงถึงชาติ ศาสนา ภาษา วัยหรือเพศ การดำเนินงานด้วยความรวดเร็วและเร่งด่วน เพื่อร่วมกันช่วยเหลือเกี่ยวกับชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามหลักมนุษยธรรม

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาข้อขัดข้องของงานป้องกันฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย เราสามารถประมวลและแยกแยะเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

ก. ปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับกำลังคน

๑) ประชาชน ส่วนใหญ่ ไม่เข้าใจถึงหลักการ ประชญา และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน จึงให้ความสนใจและเข้าร่วมงานป้องกันฝ่ายพลเรือนน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสียสละแรงกาย สติปัญญา และเวลาเพื่อช่วยกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๒) การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติ เช่น การขาดแคลนพนักงานดับเพลิงของเทศบาลและสุขภาพบางแห่ง เป็นผลให้การปฏิบัติงาน เมื่อเกิด อัคคีภัย เป็นไป ด้วยความ ชักช้า และขาดประสิทธิภาพ

๓) เจ้าหน้าที่ ขาดความรู้ และ การฝึกซ้อม เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานป้องกันฝ่ายพลเรือนหลายแห่งยังไม่มีความรู้ และความเข้าใจในหลักการ ข้อกฎหมายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือนที่ถูกต้อง ประกอบกับการขาดการฝึกซ้อมและการกำกับตรวจตราของผู้บังคับบัญชา อันเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานป้องกันฝ่ายพลเรือนได้ผลดีไม่เท่าที่ควร

๔) งาน บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น ใน ระดับ อำ นว ยการ (ส่วน กลาง) ยัง ขาด ผู้ ขำ นาญ การ ทั้ง นี้ เพราะ งาน บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น เป็น งาน เทคนิ คที่ ต้อง อาศัย ความ รู้ ความ สามารถ และ ความ ขำ นาญ งาน ตลอดจน การ ศึกษา ค้นคว้า วิช าการ ใหม่ ๆ เพื่อ ปรับ ปรุง งาน อยู่ เสมอ ๆ ซึ่ง ผู้ ขำ นาญ การ จะ ต้อง มี ความ สามารถ ทั้ง ทาง ทฤษฎี และ ทาง ปฏิบัติ ด้วย

ข. ปัญหา ข้อ ขัด ข้อง เกี่ยว กับ งบ ประมาณ และ วัสดุ อุปกรณ์

๑) รัฐบาล ไม่ ได้ สนับสนุน งบ ประมาณ ด้าน การ บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น เท่า ที่ ควร การ ช่วย เหลือ ส่วน ใหญ่ เป็น การ แก้ ปัญหา เฉพาะ หน้า มิใช่ เป็น การ เตรียม การ ล่วง หน้า ตาม ระบบ งาน บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น ที่ ถูก ต้อง เช่น งบ ประมาณ สำหรับ งาน ของ กอง บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น กรม การ ปก ครอง ซึ่ง ต้อง ประสาน งาน กับ จังหวัด อำเภ อ เทศบาล และ สุขาภิบาล ทั่ว ประเทศ ได้ รับ งบ ประมาณ สนับสนุน ประมาณ ปี ละ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท เท่านั้น^{๑๓}

๒) หน่วย งาน ปฏิบัติ ทั้ง ส่วน ภูมิภาค และ ท้อง ถิ่น ยัง ขาด แคลน งบ ประมาณ ดำเนิน งาน บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น จึง ยัง ต้อง ขอ เงิน อุดหนุน จาก รัฐบาล เพื่อ จัด ซื้อ วัสดุ อุปกรณ์ เช่น รถ ดับเพลิง รถ ดับเพลิง เป็นต้น

๓) การ จัด หา เงิน ทุน เพื่อ กิจการ

บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น ยัง ไม่ ได้ ดำเนิน การ อย่าง จริง จัง งาน บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น ของ ประเทศไทย ต้อง ใช้ ค่า ใช้ จ่าย จำนวน มหาศาล ซึ่ง เกิน การ ะที่ งบ ประมาณ แล่น ดิน จะ สนับสนุน ได้ จึง จำ เป็น ที่ จะ ต้อง จัด หา เงิน ทุน เพื่อ กิจการ นี้ ซึ่ง รัฐบาล ไทย ยัง ไม่ ได้ ดำเนิน การ อย่าง จริง จัง อย่าง ไร ก็ ดี การ สงเคราะห์ ผู้ ประสพ ภัย ต่าง ๆ ใน บั จจุ บัน บาง ส่วน ได้ รับ การ ช่วย เหลือ จาก มูล นิธิ และ องค์ การ กุศล เอกชน เช่น มูล นิธิ ราช ประชา นุ เคราะห์ สภา ภาษา ไทย มูล นิธิ ป่อ เต็ก ตั้ง เป็นต้น

๔) หน่วย ปฏิบัติ งาน ใน ระดับ จังหวัด อำเภ อ เทศบาล และ สุขาภิบาล ยังมี เครื่องมือ เครื่อง ใช้ และ อุปกรณ์ การ บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น ไม่ เพียง พอ เช่น รถยนต์ ดับเพลิง รถ กระเช้า เรือ ยาง เรือ ท้อง แบน เครื่อง ช่วย ชีวิต เครื่องมือ กู้ ภัย และ วิ ทย์ สื่อ สาร ฯลฯ

ค. ปัญหา ข้อ ขัด ข้อง เกี่ยว กับ การ บริหาร งาน

๑) ระเบียบ ข้อ กฏ หมาย ประเทศไทย ยัง ไม่ มี กฎ หมาย บาง ประเภท ที่ จะ ช่วย สนับสนุน ให้ มี การ จัด ตั้ง หน่วย งาน บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น ขึ้น เป็น เอกเทศ อัน ได้ แก่ กฎ หมาย บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น (กระทรวงมหาดไทย กำลัง พิจารณา ดำเนิน การ อยู่) นอกจาก นี้ กฎ หมาย และ ระเบียบ ข้อ บังคับ เกี่ยว กับ การ บ้อง กัน ฝ่าย พล เรือ น หลาย ฉบับ ยัง ไม่ ได้ รับ การ แก้ไข ปรับ ปรุง ให้ เหมาะ สม เช่น

^{๑๓} ประมาณ ๑,๒๖๐,๓๐๐.๐๐ บาท สำหรับ ปี ๒๕๑๔ (ทั้ง นี้ ไม่ รวม โครงการ จัด หา เครื่องมือ เครื่อง ใช้ ในการ ดับเพลิง ให้ แก่ ท้อง ถิ่น เงิน ๗๔,๔๘๑,๗๗๐.๐๐ บาท)

พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย ควรแก้ไขให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และมีอำนาจแต่งตั้งนายตรวจอัคคีภัย^{๓๒} ควรกำหนดบังคับให้อาคารร้านค้าทุกแห่งติดตั้งเครื่องมือดับเพลิงเคมี เพื่อการระงับอัคคีภัยในระยะต้น

พ.ร.บ. ประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ ควรให้อำนาจ ฝ่ายปกครอง หรือ ท้องถิ่น เข้าไปร่วมประเมินทรัพย์สินที่เอาประกัน^{๓๓} เพื่อลดปริมาณการลอบวางเพลิงให้น้อยลง

๒) การ วาง แผน และ ปฏิบัติ การ ตามแผน การดำเนินการวางแผน ป้องกันฝ่ายพลเรือนต่างๆ เป็นงานที่ละเอียดอ่อน ซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องศึกษาข้อเท็จจริง และรวบรวมข้อมูลเพื่อกำหนดเป็นแผนตามหลักวิชาการ อันเป็นการเพิ่มภาระงานประจำ เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จึงไม่คิดอยากจะทำวางแผนปฏิบัติงานป้องกันฝ่ายพลเรือน จึงเป็นไปตาม ความ เคยชิน โดยนิสัยมากกว่าการ คำนึงถึงแผนที่วางไว้ ด้วยเหตุนี้ แผนป้องกันฝ่ายพลเรือน

ส่วนใหญ่จึงไม่ทันต่อสมัยและเหตุการณ์ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องยังขาดการฝึกซ้อมและทบทวนแผน

๓) การ กำหนด อำนาจหน้าที่ ของ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือนไม่ชัดเจน อันเป็นเหตุให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อน และขาดการร่วมมือประสานงาน เพราะการกำหนดภาระหน้าที่เกี่ยวกับงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ในหน่วยงาน ของ กระทรวงมหาดไทย ยังไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ระหว่างกรมการปกครอง กรมประชาสัมพันธ์ และกรมตำรวจ

๔) การสนับสนุนทางเทคนิคและวิชาการ ราชการส่วนกลางซึ่งรับผิดชอบงานป้องกันฝ่ายพลเรือนในระดับอำนาจการ ยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือทางวิชาการและเทคนิคใหม่ๆ ในการป้องกันฝ่ายพลเรือนแก่หน่วยปฏิบัติ อันได้แก่ จังหวัด อำเภอ เทศบาลและสุขาภิบาล ทั้งนี้ เพราะ ราชการ ส่วนกลาง ยังขาด ผู้ชำนาญงานด้านต่างๆ เกี่ยวกับงานป้องกันฝ่ายพลเรือน

^{๓๒} ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและระงับอัคคีภัย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๔ “เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหมายถึง (๑) นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีได้มอบหมาย (๒) ประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งประธานกรรมการสุขาภิบาลได้มอบหมาย

^{๓๓} ตามประกาศกระทรวงเศรษฐกิจ เรื่องแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. ประกันวินาศภัย ๒๕๑๐ เพื่อปฏิบัติการตาม พ.ร.บ. ประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ (ทำหน้าที่ประเมินทรัพย์สินที่เอาประกันด้วย) ได้แก่ (๑) ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองประกันภัย (๒) ผู้ตรวจสอบกิจการประกันภัย (๓) หัวหน้าแผนกทะเบียน (๔) หัวหน้าแผนกหลักทรัพย์ประกัน (๕) หัวหน้าแผนกตรวจสอบและควบคุม (๖) ผู้ตรวจสอบกิจการประกันภัยโท (๗) ผู้ประเมินราคาประกันภัยโท (๘) วิทยาการโท (๙) ผู้ตรวจสอบกิจการประกันภัยตรี (๑๐) ผู้ประเมินราคาประกันภัยตรี (๑๑) ผู้ตรวจสอบอัตราเบี้ยประกันภัยตรี (๑๒) ประจำแผนก

๖. สรุปและข้อคิดเห็น

เราได้ศึกษามาแล้วว่า การป้องกันฝ่ายพลเรือน หมายถึง การระดมสรรพกำลังที่จะปฏิบัติงาน ร่วมกัน ระหว่าง ประชาชน พลเมือง และ เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อที่จะป้องกันและบรรเทาภัยอันตรายที่จะเกิดแก่ชีวิตและทรัพย์สิน ของประชาชนและรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำของข้าศึกหรือภัยธรรมชาติ เช่น ภัยที่เกิดจากการโจมตีทางอากาศของศัตรู การก่อการจลาจล การก่อวินาศกรรม อัคคีภัย วาตภัย และอุทกภัย เป็นต้น

มาตรการในการป้องกันฝ่ายพลเรือน นับตั้งแต่การป้องกัน (PREVENTIVE MEASURES) การคุ้มครอง (PROTECTIVE MEASURES) การควบคุม (CONTROL MEASURES) และการบูรณะฟื้นฟู (RESTORATIVE MEASURES) ตลอดจนภารกิจต่างๆ นั้น ย่อมดำเนินการเพื่อบรรลุจุดมุ่งหมายตามหลักปรัชญา ดังต่อไปนี้ คือ

๑) เพื่อ เสริมสร้าง ความร่วมมือ ของประชาชนพลเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ในการป้องกันฝ่ายพลเรือน

๒) งานป้องกันฝ่ายพลเรือนต้องบริการแก่ ประชาชน ใน ประเทศโดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา วัยหรือเพศ

๓) งาน ป้องกันฝ่ายพลเรือน ต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและแรงคํว่น เพื่อช่วยเหลือชีวิตและทรัพย์สิน ของมนุษย์ตามหลักมนุษยธรรม

การดำเนินงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ย่อมต้องอาศัยปัจจัยการบริหาร (ADMINISTRATION ELEMENTS) อันได้แก่ กำลังคน เงินงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และวิธีดำเนินงาน เพื่อให้งานป้องกันฝ่ายพลเรือนของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประหยัดและรวดเร็ว สอดคล้องตามปรัชญาดังกล่าว ซึ่งจะเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องข้อที่ได้อ้างมาแล้ว ผู้บรรยายจึงใคร่ขอเสนอข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

๑) การ จัดตั้ง สำนักรงาน ป้องกันฝ่ายพลเรือน กระทรวงมหาดไทยควรจะได้รับเร่งจัดตั้งสำนักงานป้องกันฝ่ายพลเรือน เพื่อเป็นศูนย์อำนวยการ สั่งงาน ให้คำแนะนำปรึกษา และช่วยเหลือสนับสนุน หน่วยงานปฏิบัติ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัด อำเภอ เทศบาลและสุขาภิบาลเกี่ยวกับงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ซึ่งเป็นการรวบรวมงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เข้าไว้ในแห่งเดียวกัน โดยการออกพระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน ครอบคลุมงานป้องกันฝ่ายพลเรือนด้านต่างๆ ไว้ด้วยกัน สำนักงานป้องกันฝ่ายพลเรือนที่จะจัดตั้งขึ้นในอนาคต ควรมีลักษณะ ดังนี้

ก) เป็นหน่วยงานเอกเทศ มีฐานะเทียบเท่ากรม มีกำลังเจ้าหน้าที่และงบประมาณอย่างเพียงพอ

ข) มีสายการบังคับบัญชาและการสั่งงานที่สั้นและรวดเร็ว เพื่อปฏิบัติงานได้คล่องแคล่วและทันต่อเหตุการณ์

ค) การปฏิบัติงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ต้องประสานงานกันทุกขั้นตอน นับตั้งแต่การป้องกัน การคุ้มครอง การควบคุมและการฟื้นฟูบูรณะ โดยอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน

ง) มีผู้ชำนาญการเกี่ยวกับงานป้องกันฝ่ายพลเรือนที่มีใจรักและเสียสละ โดยรัฐบาลสนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าในสายงาน ป้องกัน ฝ่ายพลเรือน

๒) การจัดตั้งหน่วยงานป้องกันฝ่ายพลเรือน ระดับภูมิภาค ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้วางโครงการ ทดลองจัดตั้งหน่วยงานป้องกันฝ่ายพลเรือนระดับภูมิภาค ๑ แห่งที่จังหวัดอุดรธานี โดยครอบคลุมพื้นที่ ๔ จังหวัด คือ จังหวัดอุดรธานี สกลนคร หนองคาย และนครพนม มีศูนย์การช่วยเหลือที่จังหวัดอุดรธานี ทำหน้าที่ประสานงานและระดมกำลังเจ้าหน้าที่ เครื่องมือ อุปกรณ์ในการป้องกันฝ่ายพลเรือน เพื่อร่วมกันช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในจังหวัดภาคพื้นนั้น กระทรวงมหาดไทย ควรที่จะเร่งรัดดำเนินงานตามโครงการนี้ให้เต็มรูป มอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจติดตามประเมินผล และศึกษาปัญหาข้อขัดข้อง ตลอดจนแนวทางปรับปรุงงานป้องกันฝ่ายพลเรือนระดับภูมิภาค ทั้งในจังหวัดอุดรธานีและจังหวัดอื่นๆ ซึ่งจะต้องขยายการจัดตั้งไปทั่วประเทศ

๓) การจัดตั้งโรงเรียนการป้องกันฝ่ายพลเรือน ควรที่จะได้จัดตั้งโรงเรียนการ

ป้องกันฝ่ายพลเรือน เพื่อเป็นศูนย์ฝึกอบรม การสาธิต และห้องสมุดเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน ซึ่งการฝึกอบรมควรแยกออกเป็น ๓ ระดับ คือ

ก) การฝึกอบรม อาสาสมัคร ป้องกันฝ่ายพลเรือน ซึ่งรับจากประชาชนทั่วไป

ข) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานป้องกันฝ่ายพลเรือน เช่น พนักงานดับเพลิง เจ้าหน้าที่ระวางภัย เจ้าหน้าที่ปฐมพยาบาล เจ้าหน้าที่การวิศวกรรม ฯลฯ

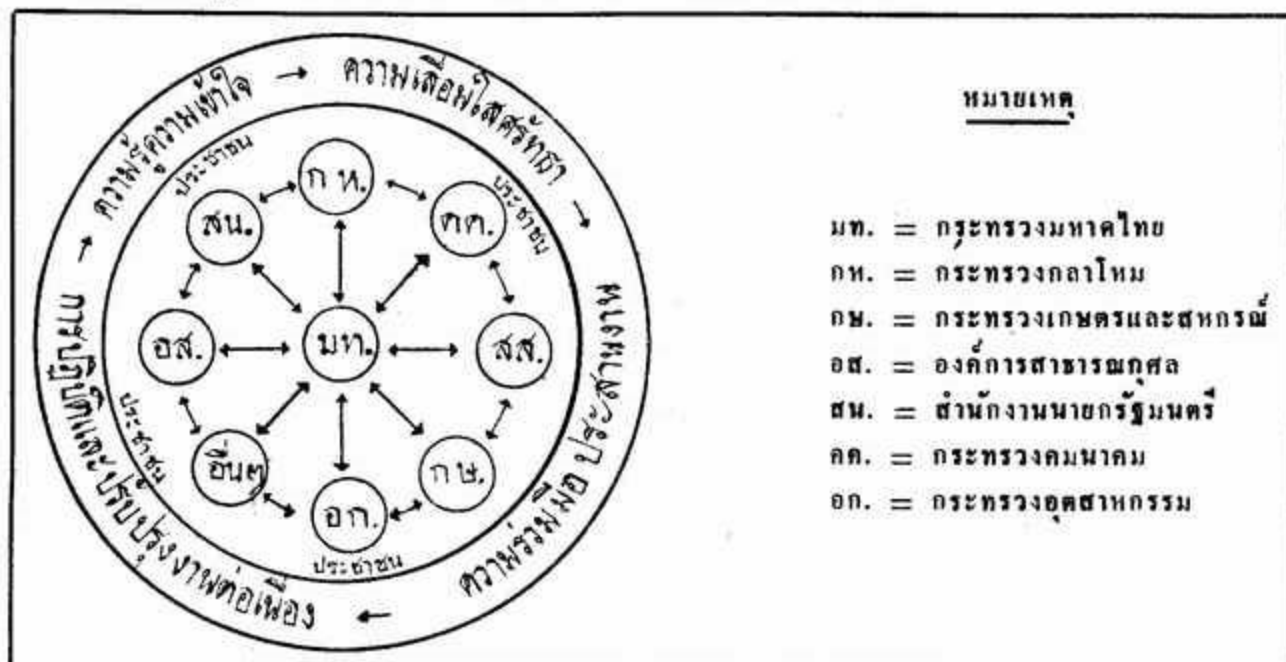
ค) การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับอำนวยการ ซึ่งมุ่งเน้นในวิชาการบริหารงาน การป้องกันฝ่ายพลเรือน

๔) ความสำเร็จของงานป้องกันฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย ผู้เขียนยอมรับว่าการป้องกัน ฝ่ายพลเรือน เป็นงาน ที่มีขอบเขตกว้างขวางมาก เพราะมีผลกระทบ กระเทือนต่อชีวิตจิตใจ ทรัพย์สินของประชาชนโดยส่วนรวม กระทรวง ทบวง กรม มูลนิธิและ องค์การกุศล ต่างๆ จึง เข้าเกี่ยวข้องกับ งาน ป้องกัน ฝ่าย พลเรือน ด้วยระเบียบกฎหมายกำหนดหรือด้วยหลักมนุษยธรรมก็ตาม โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์แห่งการร่วมมือประสานงาน ในการดำเนินงานป้องกันฝ่ายพลเรือนของประเทศไทย

ด้วยเหตุนี้ ความสำเร็จของงานป้องกันฝ่ายพลเรือนในประเทศไทย จะบรรลุถึงเป้าหมายและอุดมการณ์ได้มากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ

ร่วมมือ ประสานงาน ระหว่างเจ้าหน้าที่ ของหน่วย-
งานที่เกี่ยวข้อง โดยมีประชาชนส่วนใหญ่ของ
ประเทศเข้าร่วม ปฏิบัติงาน บัณฑิตงาน บัณฑิตงาน บัณฑิตงาน

เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลอย่างกว้างขวาง (MASS
POPULAR PARTICIPATION) ซึ่งพอจะประ-
มวลเป็นภาพได้ดังนี้



บรรณานุกรม

THE ENCYCLOPEDIA AMERICANA, VOLUME 6. NEW YORK: AMERICANA, 1967.

กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง, บทความเกี่ยวกับการป้องกันฝ่ายพลเรือน. พระนคร โรงพิมพ์
ส่วนท้องถิ่น, ๒๕๑๓

กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง. การป้องกันฝ่ายพลเรือน, (โรเนียว)

กองป้องกันฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง. สถิติการชุมนุมเดินขบวนและเรียกร้อง, (โรเนียว)

กรมการปกครอง. คำสั่งที่ ๗๙๙/๒๕๑๑ เรื่องการแบ่งงานของกองป้องกันฝ่ายพลเรือน, ลงวันที่ ๒
ธันวาคม ๒๕๑๑

กระทรวงมหาดไทย. หนังสือที่ มท ๐๓๐๖/ว ๒๗๖ โครงการทดลองจัดตั้งหน่วยงานการป้องกัน ฝ่ายพลเรือนระดับ
ภูมิภาค, ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๘.

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

แผนเตรียมพร้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗. พระนคร: โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายก-
รัฐมนตรี, ๒๕๑๗. ๑๖

อ่านหนังสือเดือนละเล่ม

ชื่อหนังสือ : ๓๒ ปีแห่งชีวิตนักปกครอง
ผู้เขียน : จ่านง เทพหัสดิน ณ อยุธยา
การจัดพิมพ์ : พิมพ์ที่ หจก. การพิมพ์พระนคร กรุงเทพฯ
พ.ศ. ๒๕๑๕
หนา : ๒๗๔ หน้า
ราคา : ๒๐ บาท



ชีวประวัติของมนุษย์ทุกรูปนาม ไม่ว่าจะแตกต่างกันโดยอาชีพ ความเป็นอยู่ หรือฐานะทางสังคม ย่อมเป็นเรื่องราวศึกษาเรียนรู้ ยิ่งเขียนขึ้นโดยตัวเจ้าของประวัติเอง แน่แน่นอนว่า นอกเหนือประโยชน์ที่ได้รับจากประสบการณ์ของผู้เขียนแล้ว ยังจะได้รู้ถึงเหตุผล ความคิด ความรู้สึกที่แท้จริงต่อการกระทำหรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นๆ อย่างแน่ชัด ง่ายต่อการประเมินเพื่อนำมาเป็นตัวอย่างทั้งด้านบวกและลบในการดำรงชีวิตต่อไปในอนาคต

เฉพาะอัตชีวประวัติของผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่ง แม้จะอ่านแล้วหรือไม่ก็ตาม ที่จะบอกว่าไม่มีอะไรน่าสนใจเลยนั้น ย่อมเป็นไปได้

จ่านง เทพหัสดิน ณ อยุธยา อดีตครู ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ผู้ผ่าน ๑๐ อำเภอในภาคต่างๆ และผู้ว่าราชการอีก ๓ จังหวัด เริ่ม

ชีวิตที่จะดำเนินบนเส้นทางนักปกครองนับแต่ก้าวแรกที่หันมหาวิทยาลัย ผู้เขียนได้กล่าวถึงความปรารถนาอันแรงกล้าที่จะเป็นปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นผลสำเร็จหลังจากพากเพียรอยู่ถึง ๓ ปี จากนั้นจึงเดินเรื่องเรื่อยไปตามลำดับเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในชีวิต

เป็นปลัดอำเภอยามสงคราม นายอำเภอแตงน้อยสาน ซึ่งภรรยาต้องนอนร้องไห้ในคืนแรก ที่ระหกระเหินไปถึง ชีวิตอันเฉาที่กำลังแพรวพราว บุกเบิกคลองชลประทานทั้งถูกสอบสวนข้อหาฆ่าคนตาย จนถูกย้ายไปอยู่คุกป่าชายแดนพม่า เรียนหนังสือใหม่เมื่ออายุ ๔๐ กลับมาเป็นหัวหน้ากองการปกครองคนสุดท้าย สร้างอนุสาวรีย์พระเจ้าอู่ทอง ที่อยุธยา และเป็นเจ้าภาพกีฬาเขตครั้งที่ ๖ เมื่ออยู่ราชบุรี

ผู้เขียนแบ่งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่ละอำเภอ แต่ละจังหวัดออกได้ ๑๕ บท บรรยายด้วยสำนวนเขียนปนเล่า มีอยู่สองสามตอนที่กล่าวพาตึงถึงเหตุการณ์ข้างหน้า ซึ่งเมื่ออ่านไปถึงทำให้รู้สึกเหมือนฉายซ้ำ สะดุดเพราะเล่าเหมือนกันแทบทุกประโยค เช่น ตอนรอมชอมคดีตำรวจ ๒ นายเมาสุรายิงปืน ขึ้นไป บนเรือน ผู้ใหญ่บ้าน ที่ คลองชลประทาน หรือ ตอนที่ กล่าว ถึงอำนาจ ๔ ประการ ใน วิธีการบริหารงานสาธารณะ หรือตอนเล่าถึงปลัดชัย แต่ที่เขียนถึงธรรมชาติ สภาพแวดล้อมอย่างง่าย ๆ ทำให้มองเห็นภาพทะเลโคลนกลางสายฝนที่เมืองมา

แคว้นเขียงรุ่ง อากาศมืดมัว ขึ้นน้ำ และสี่เขี้ยวของไม้ป่าที่แผ่ระมัด ล่องแก่งโมคชะลาใต้เขาสัน สวรรค์บนเหมืองแม่เมย ภาพการขอยตรวจตลาดกลางคืนที่กำลังแพรวพราว หรือตามรอยผู้ร้าย เหล่านักเขียนทำได้ขะจืด บางตอนก็นำประกาศทางราชการมาแทรกอย่างได้จังหวะ และสอดบันทึกประจำวันสะท้อนให้เห็น ชีวิต ยามสิ้นหวัง อย่างได้อารมณ์ แถมเรื่องสั้น “คลองชลประทานใหม่” ให้อีกหนึ่งเรื่องด้วยซ้ำ

ระหว่าง ๓๒ ปีในชีวิตนักปกครองของผู้เขียน เราได้รับรู้พฤติกรรมคำทราตรามของเจ้าหน้าที่บางคน บางประเภท อย่างตรงไป ตรงมา ทหารดุคกว่าผู้หญิงที่เข้างตุ่ง ตำรวจข่มขืน ผู้หญิงบางชาวเขา เล่นไฟคืองานตรวจราชการ และการเล่นพวก (แน่นอน) ในวงราชการ แม้ผู้เขียนเองยังต้องอาศัยอิทธิพลพรรคการเมือง ข้ายออกจากป่าแม่ระมาดจังหวัดตาก ไป อำเภอพรานกระต่ายกำแพงเพชร

เราได้เห็น ความแล้งน้ำใจ ที่เหือดไปเพราะอำนาจเงิน จากทหารที่ไม่ยอมหยุดรถรับคนขอโดยสาร จนผู้เขียนต้องรำพึงว่านี่แหละเมืองไทย ศูนย์กลางพระพุทธศาสนา ซึ่งยังคงเป็นเมืองที่อ้างการข่มขืน ปล้น ฆ่าชิงทรัพย์ไม่เว้นแต่ละวัน กระทั่งบัดนี้ เราจะได้เห็นป่าสักกำแพงเพชรที่อุดม ออกดอกขาวสะพรั่งในฤดูฝน ซึ่งเหลือแต่ละองดินแดงฟุ้งในปัจจุบัน เราจะได้ยินเสียงกระต๊อบน้ำ

ตั้งข้าๆ ของฝูงปลาสร้อยนับพันนับหมื่นตัว เดิน
ทางขึ้นเหนือผ่านอ่างทอง กุ้งก้ามกรามและกุ้ง
นางที่ให่กันเป็นลังๆ โดยไม่ต้องซื้อ ซึ่งเคียวนี้ทั้ง
จังหวัดจะหาสักวันละ ๑๐ กิโลกรัมก็ทั้งยาก เพราะ
ฤทธิ์ยาปราบศัตรูข้าวและเขื่อนเจ้าพระยา

และที่เป็นคุณของหนังสือตรงกับประโยชน์
ที่ควรจะได้จากอดีตชีวิตก็คือ ผู้เขียนไม่เพียง
แต่บอกว่า “ทำอะไร” เท่านั้น ยังบรรยายให้
ทราบ “ทำอย่างไร” ด้วย แม้รายละเอียดแต่
ละตอนจะรวบรัดโดยเฉพาะบทท้ายๆ และไม่มีราย
ละเอียดส่วนตัวทั้งในระหว่างหรือนอกเหนือ ๓๒ ปี
ในการทำงาน ให้เป็นอดีตชีวิตที่สมบูรณ์ ก็
ไม่ใช่ส่วนสำคัญ ทั้งชื่อหนังสือก็กำหนดขอบเขต
ไว้แล้ว

ถ้าจะให้คะแนนการทำงานแก่ผู้เขียน ครัง
เป็น นายอำเภอเมือง กำแพงเพชร คงจะได้คะแนน
น้อยกว่าการทำงานในที่อื่น ๆ แม้ผู้เขียนจะกล่าวให้
เหตุผลว่า อยู่ใต้กฎธรรมดา คือ อยู่ใต้อำนาจสภาพ
แวดล้อม อยู่ท่ามกลางคนที่เขาไม่ทำอะไรกัน ไม่
มีเหตุการณ์ใหม่ ไม่มีข่าวแปลก ไม่มีแขกมาเยือน
การทำงานจึงเฉื่อยชาเพราะกำลังใจเสื่อม ทั้งผู้
เขียนยังบอกว่า ชีวิตช่วงนั้นและช่วงอื่นๆ ของตน
ยังขึ้นอยู่กับกฎที่เพิ่งค้นพบอีกข้อหนึ่งที่ว่า ชีวิต
ของคนเรา กำลังกาย กำลังใจ และกำลังสมอง

มีขึ้นมีลงเป็นช่วงๆ โดยเฉพาะของผู้เขียนจะขึ้น
๓ ปีและลง ๓ ปี เหล่านี้ออกจะไม่เห็นด้วย เพราะ
เมื่อ คำนึง ถึง หน้าที่ ที่ จะ บำบัดทุกข์ บำรุงสุข แก่
ราษฎรแล้ว ถึงจะเป็นปุณณเช่นคนทั่วไปก็ตาม
ที่จะยอมตกอยู่ใต้กฎธรรมดาดังกล่าว เห็นจะไม่
ถูกต้องนัก เพราะในที่สุด ผู้เขียนก็ได้เรียนรู้จาก
ประสบการณ์ของตนเอง จากการที่เคยบอกศิษย์
คนหนึ่งซึ่งเคยเป็นปลัดอำเภออยู่ด้วยที่คลองขลุงว่า
ถ้าอยู่ที่ไหนไม่สนุกก็สร้างความสนุกให้มันเกิดขึ้น
และเขาก็ใช้หลักนี้ไปเป็น นายอำเภออยู่ ขุนยวมได้
หลายปี จึงออกจะเสียตายแทนชาวบ้านกำแพง-
เพชรครึ่งนั้นอยู่หน่อยๆ ไม่เช่นนั้นเมื่อผู้เขียน
ได้เห็นชีวิต น่าประทับใจ ของชาวอ่างทอง เมื่อครั้ง
เป็นปลัดอำเภอนั้น คงไม่ต้องรำพึงถึงกำแพง-
เพชรที่มีแต่ฝุ่นและโคลน หน้าตาคนเศร้าหมอง
เพราะจนและหวาดกลัว หากไม่ยอมตกอยู่ใต้กฎ
ธรรมดา ลงแรงทุ่มเทให้ดั่งเช่นได้ทำให้อำเภออื่นๆ

เพราะผู้ปกครองเหนือหน้ายท้อแท้เสียแล้ว
ราษฎรย่อมไม่เห็นอนาคต

ดังนั้น ที่ผู้เขียนได้กล่าวสรุปไว้ในคำนำว่า
ความสุขคือสิ่งเดียวที่ไขว่คว้าไม่สำเร็จนั้น เป็นคำ
กล่าวและคำเตือนใจผู้ทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
ที่ตรงที่สุด เพราะเมื่อทำงานเพื่อความสุขส่วนรวม
แล้ว ย่อมไม่มีความสุขส่วนตัว แต่หากถือความสุข

ส่วนรวมคือความสุขส่วนตัว เป็นเป้าหมายหรือ
อุดมการณ์ในการทำงานแล้ว ความสุขที่ได้รับจะ
ยิ่งกว่าความสุขใด ๆ

ส่วนอีกตอนหนึ่งที่กล่าวว่า เป็นโชคคิของ
ผู้เขียนที่ได้คนดี ๆ และสามารถมาใช้ นับว่ามีบุญ
เพราะไม่มีใคร จะทำการใหญ่สำเร็จด้วยตัวคนเดียว
แต่หลักการซึ่งผู้บังคับบัญชาที่ย้ายไปไหนแล้วขอลูก
น้องเก่าไปอยู่ด้วยนั้น วงการมหาดไทยไม่นิยม
ถือว่าเป็นคนไม่มีฝีมือ สอนกันว่าไปที่ไหนต้องหัด
คนทีนั้นใช้ได้ ผู้เขียนเห็นว่าถูกทั้งคู่ การที่นาย
หอบหัวลูกน้องไปทุกหนทุกแห่งที่ย้ายนั้น ย่อมทำ
ไม่ได้เสมอไป แต่ในเวลาเดียวกันจะเถรตรงเกินไป
ว่า มีดาบเป็นอาวุธจะไปรบกับคนมีปืน ก็ไม่ถูกอีก
เพราะในหลักปฏิบัติ ของ การบริหารธุรกิจเอกชน
ไม่ว่าสหรัฐหรือเมืองไทย บริษัทต่าง ๆ คอยจ้างตัว
นิสิตนักศึกษาที่สมองชั้นเลิศไปทำงานกับตน ข้าราชการ
ที่มีฝีมือความรู้ ก็ถูก ประมูลตัวไปด้วย เงิน
เดือนมากกว่าเดิม ๒-๓ เท่า

ตัวอย่างที่ผู้เขียนยกมาในตอนท้ายนี้เห็นจะ
ไม่ถูกต้อง เมื่อพูดถึงการบริหารธุรกิจเอกชนก็เห็น
ความแตกต่างได้ชัดอยู่แล้ว ว่าเป็นงานของเอกชน
เป็นงานธุรกิจ ที่ต้องการคนสมองชั้นเลิศไปก็เพื่อ
เป้าหมายเพียง กำไร และ ความเจริญ รุ่งเรือง ของ
บริษัทเท่านั้น ต่างจากการพัฒนาบ้านเมืองอย่าง

มากมายทั้งเป้าหมายและลักษณะงาน คนเป็น
ทรัพยากรสำคัญที่ต้องพัฒนาอย่างทุ่มเทและเอาใจ
ใส่ที่สุด ก่อนการพัฒนาสิ่งอื่นใด ความเจริญทาง
ด้านวัตถุ จะเป็นสิ่งไร้ค่า หากคน ยังด้อย การศึกษา
ขาดประสิทธิภาพ ทำงานไม่เป็น เพราะฉะนั้นการ
ฝึก หรือ การสร้างคนให้มีคุณภาพ จึงเป็น เป้าหมาย
สำคัญในการพัฒนาประเทศ นายอำเภอใดก็ตาม
แม้ จะมีคนอยู่ ชุตหนึ่ง ซึ่งไปทำงานที่ไหน ก็เอาไป
ด้วย เมื่อย้ายออกไปจากที่ใด ที่นั้นจะมีการเปลี่ยน
แปลงก็หาไม่ คงตกอยู่ในสภาพเก่าเพราะคนทีนั้น
ไม่ได้ถูกฝึกให้ทำงาน ถึงแม้จะเกิดถนนหรือคลอง
ชลประทานขึ้นใหม่หลายสายจากฝีมือคนชุนั้น ก็
ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหอะไร ปัญหาที่เคยเกิดขึ้น
ก็จะเกิดขึ้นอีก ดังที่ผู้เขียนเองก็ได้ตระหนักเมื่อ
ตนเองออกไปจากอำเภอนั้น ๆ แล้ว

ความเจริญทางวัตถุไม่ได้มีความหมายอะไร
เลย トラบเท่าที่คุณภาพของคนยังไม่เจริญ

อย่างไรก็ตาม กล่าวถึงที่สุดแล้ว ผู้เขียนก็
ได้ใช้ชีวิตของตนมาอย่างคุ้มค่า เป็นหนึ่งในห้า
หมื่นคนเศษของพนักงานฝ่ายปกครองรุ่นนั้น ที่มี
ส่วนสร้างบ้าน สร้างเมืองสร้างความผาสุกแก่ราษฎร
๓๒ ปีแห่งชีวิตนักปกครอง จึงเป็นอีกชีวิตที่ควร
ศึกษา โดยเฉพาะ ในยามตลาดแล้งหนังสือประ-
เทืองปัญญาและความคิดเช่นขณะนี้ ๑๕

ก่ายเลม

ความน่าอ่าน

- ท่านผู้อ่านเกือบจะได้รับวารสารฉบับนี้เร็วกว่านี้ตั้งหลายวัน
นั่นเป็นความจริง เพราะ — — — —

เราตั้งใจจะทำให้วารสารนี้เป็น “สิ่งที่หันอกทันใจท่านมากที่สุด”

และเราก็พยายามทำตามความตั้งใจนั้น

บัดนี้จุดหมายปลายทางก็ใกล้เข้ามาทุกทีแล้ว

ถ้าหากไม่ได้มีเหตุขัดข้องบางประการแล้ว ท่านอาจจะได้อ่านวารสารนี้ตั้งแต่วันที่ ๑๕
พฤษภาคม แล้วก็เป็นได้

เหตุขัดข้องเช่นที่ได้เกิด คงเป็นสิ่งที่จะไม่เกิดขึ้นมาอีกในโอกาสต่อไป

- นอกจากความทันอกทันใจแล้วยังมีเรื่องอื่น ๆ อีก เช่น
 - วิชาการด้านการบริหารงานบุคคลที่น่ารู้
 - แนวความคิดในการปฏิบัติราชการที่น่าพิจารณา
 - ข่าวคราวความก้าวหน้ารวมทั้งแนวทางปฏิบัติที่น่าสนใจที่ควรแก่การเผยแพร่เป็นต้น

ซึ่งจะเป็น “คุณภาพ” ที่ท่านผู้อ่านต้องการ

และจะเป็นสิ่งที่เราจะพยายามทำให้เป็นเช่นนั้น

- **คุณภาพ บวก ความทันอกทันใจ** แล้วยังมีสิ่งที่สาม
นั่นคือ “ความน่าอ่าน”

ถ้าท่านผู้อ่านจะกรุณาส่งข่าวให้เราทราบบ้างว่าอยากอ่านวารสารของท่านในรูปแบบใด
เราจะยินดีที่สุด 