

บทที่ ๑

บทนำ



พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้นิยามของคำจกหมายเหตุ ไว้เพียงสั้น ๆ ว่า "หนังสือบอกข่าวคราวที่เป็นไป" จากพระอธิบายของสมเด็จพระเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จพระเจ้ากรมพระยาคำรงราชานุภาพ ในหนังสือสาส์นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ ได้ประทานอธิบายว่า "ที่ชื่อว่าจกหมายเหตุนั้น เป็นจกเรื่องราวที่มีขึ้น อาจเป็นเรื่องอะไรก็ได้ แต่เพราะเหตุที่เกิดขึ้นนั้น ต้องจกอ้างว่าเกิดเมื่อไร แขนกดินไหน พงศาวดารกับจกหมายเหตุจึงไปรวมกันเข้าเป็นพงศาวดารอย่างใหม่ขึ้น"^๒

หนังสือที่เรียกว่าพงศาวดารนี้ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยาคำรงราชานุภาพ ทรงมีความเห็นว่า "ที่แต่งกันมาแล้ว นับแต่พงศาวดารกรุงศรีอยุธยาจนพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ที่เจ้าพระยาทิพากรวงศ์แต่ง ๆ ตามรูปจกหมายเหตุ หรือที่เรียกตามภาษาอังกฤษว่า chronicle คือเอาวันคืนตั้งเป็นหลัก วันใดมีเหตุอย่างไรเล่าไปตามลำดับวัน ไม่ตรงกับหลักประวัติศาสตร์"^๓

จกหมายเหตุจึงเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะเป็นการจดบันทึกข่าวคราว หรือเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในวันเดือนปีนั้น ๆ ไว้ เทียบได้กับคำภาษาอังกฤษว่า chronicle อาจจดบันทึกไว้เพียงสั้น ๆ เช่น จกหมายเหตุหอศาสตราคม จกหมายเหตุโทร หรือให้รายละเอียดประกอบ เช่น จกหมายเหตุเสด็จหัวกอ จกหมายเหตุทุ่งรังเศสและโปรตุเกส

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๓ (พิมพ์ครั้งที่ ๗, พระนคร : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๑๗), หน้า ๒๗๐.

^๒ สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และสมเด็จพระเจ้ากรมพระยาคำรงราชานุภาพ, สาส์นสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ, เล่ม ๔ (พระนคร : คุรุสภา, ๒๕๐๕), หน้า ๒๔๘.

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖๕.

เข้ามาเมืองไทยในแผ่นดินสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เหล่านี้ก็ได้ หนังสือพงศาวดารของไทย ส่วนมากก็นิยมแต่งกันในรูปของจดหมายเหตุ โดยเล่าเหตุการณ์ไปตามลำดับวันเดือนปี เช่น พระราชพงศาวดารกรุงเก่าฉบับพระจักรพรรดิพงศ์ เจ้ากรม หรือ พระราชพงศาวดารกรุงรัตนโกสินทร์ ฉบับเจ้าพระยาทิพากรวงศ์ เหล่านี้ เป็นต้น

ต่อมาความหมายของคำว่า จดหมายเหตุได้ขยายกว้างออก เมื่อมีการตั้ง "แผนกจดหมายเหตุ" ขึ้นในหอพระสมุดวชิรญาณสำหรับพระนคร เพื่อเก็บรักษาเอกสารสำหรับราชการบ้านเมืองที่กรมราชเลขาธิการคัดลอกมาให้เก็บรักษา กับเอกสารและหนังสือตัวเขียนที่หอพระสมุดวชิรญาณสำหรับพระนครจัดซื้อหามาได้เอง สมเด็จพระเจ้า กรมพระยาตำราวงราชอาณาจักร ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีหอพระสมุดวชิรญาณ ได้ทรงเรียบเรียง และตรวจชำระหนังสือเก่า เพื่อพิมพ์เผยแพร่เป็นประชุมพงศาวดารภาคต่าง ๆ ได้ทรงใช้ประโยชน์จากเอกสารของแผนกจดหมายเหตุเป็นอันมาก เช่น หนังสือประวัติ จำนวน จดหมายเหตุ กฎหมาย คำให้การ ไบบอกสำเนาห้องตรา ฯลฯ ในการสอบค้นวันเดือนปีและเรื่องราวที่เกิดขึ้น เป็นเหตุให้ทรงมีพระดำริว่า น่าจะได้มีการรวบรวมหนังสือประเภทที่เป็นเอกสารราชการจากหน่วยงานต่าง ๆ มาเก็บไว้เป็นหลักฐาน เพื่อให้คนรุ่นหลังได้ใช้ค้นคว้าเรื่องราวต่าง ๆ ไม่ต้องเสาะหาให้ลำบากเหมือนคนรุ่นพระองค์ท่าน และได้ทรงนำคำจดหมายเหตุมาใช้เรียกหอเก็บเอกสารนี้ว่า "หอจดหมายเหตุแห่งชาติ National Archives" ฉะนั้น เมื่อทางราชการได้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ "เก็บ รักษา บันทึกลง และรวบรวมบรรดาเหตุการณ์และเอกสารสำคัญของชาติ" โดยให้มีฐานะเป็นกอง สังกัดกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ และได้นำคำของสมเด็จพระเจ้า กรมพระยาตำราวงราชอาณาจักรมาใช้เป็นชื่อกองนี้ว่า "กองจดหมายเหตุแห่งชาติ" จึงเป็นการ

พระยาอนุমানราชธนะ, "เมื่อข้าพเจ้าเฝ้าสมเด็จพระเจ้า, นิตยสารศิลปากร, ปีที่ ๑๐ เล่ม ๔ (พฤศจิกายน, ๒๕๐๕), หน้า ๕๕.

พระลี้กในงานเปิดศึกที่ทำการกระทรวงวัฒนธรรมและสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ๒๔๘๗
(พระนคร : โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๔๘๗), หน้า ๕๕.

ยอมรับว่า ความหมายของจดหมายเหตุได้ขยายออกไปเป็นหมายถึงเอกสารราชการที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานแล้ว และมีคุณค่าด้านการค้นคว้าอ้างอิง ส่วนมากเอกสารจะมีอายุเก่า ๒๕ - ๕๐ ปีขึ้นไป ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า archives

คำ archives มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก ว่า archeion ซึ่งแปลว่า อาคารที่ทำการของเจ้าหน้าที่ ศาลากลาง และเอกสาร ในพจนานุกรมภาษาอังกฤษ ปกติจะนิยามคำว่า archives ไว้เป็นสองนัย คือ หมายถึงสถานที่เก็บรักษาเอกสารราชการ หรือเอกสารที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ชนิดอื่น ๆ อย่างหนึ่ง และหมายถึงตัวเอกสารราชการหรือเอกสารที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ซึ่งมีคุณค่ายืนนานสมควรเก็บรักษาไว้ อีกอย่างหนึ่ง

Webster's Third New International Dictionary of the English Language. Unabridged. (Massachusetts: G. & C. Merriam Co. 1963), p.113. นิยามไว้ว่า

a: a place in which public or institutional records (as minutes, correspondence, reports, accounts) are systematically preserved

b: a repository for any documents or other materials especially of historical value (as diaries, photographs, private correspondence)

c: (1) any repository or collection especially of information (the - s of memory) (2) public or institutional records, historic documents and other materials that have been preserved.

The Oxford English Dictionary. Vol.1 (London : Oxford University Press, 1933), p. 435. นิยามไว้ว่า

1) A place in which public records or other important historic documents are kept.

2) A historical record or document so preserved

3) in both prec. senses.

ฉะนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในภาษาอังกฤษนิยมใช้คำว่า archival institution หมายถึงสถานที่เก็บเอกสาร ส่วนตัวเอกสารใช้ว่า archives

สำหรับในภาษาไทย ยังมีได้มีการบัญญัติศัพท์สำหรับคำ archives นี้ขึ้นโดยเฉพาะ หากนำคำว่า จดหมายเหตุ (chronicle) มาใช้ ผู้วิจัยได้พบคำว่า "บรรณสาร" ใน ความหมายที่เกี่ยวกับเอกสาร เช่น ใ้ราชทินนามของผู้มีหน้าที่ราชการเกี่ยวกับเอกสารว่า "หลวงบรรณสารประสิทธิ์" ในกระทรวงนครบาล หรือ "หลวงบรรณสารสัมพันธกิจ" ใน กระทรวงโยธาธิการ หรือจนชั้นเป็นชื่อหน่วยราชการ เช่น กระทรวงการต่างประเทศเรียกชื่อ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เก็บเอกสารซึ่งสิ้นกระแสการปฏิบัติงานของกระทรวงว่า "กองบรรณสาร" และบัลลี เวชชาชีวะ ผู้แต่งหนังสือ คู่มือเลขานุการว่าด้วยการบริหารงานสารบรรณ ได้ใช้ คำว่า "บรรณสาร" ในความหมายว่า archives และ "หอบรรณสาร" ในความหมาย ว่าสถานที่เก็บ archives

แต่ในขณะเดียวกัน คำว่า "บรรณสาร" นี้ ก็ได้ใช้ในความหมายว่า document ทั่ว ๆ ไปด้วย เช่น หน่วยงานห้องสมุดและเอกสารของสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ใช้ชื่อว่า "สำนักบรรณสารการพัฒนา" (Development Documents Center) และสำนักคณะกรรมการ วิจัยแห่งชาติ ใช้คำ "นักบรรณสาร" ในความหมายว่า documentalst ในการจัดสัมมนา นักบรรณสารแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๖

เมื่อคำว่า "บรรณสาร" มีได้เป็นที่ยอมรับกันโดยแน่นอนว่าหมายถึงเอกสารประเภท archives และคำว่า "จดหมายเหตุ" ได้ใช้กันมานานและใช้กันอย่างกว้างขวางกว่า ในวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยจึงขอใช้คำว่า "จดหมายเหตุ" ในความหมายของเอกสารบันทึกเหตุการณ์ (chronicle) และ "เอกสารราชการซึ่งสิ้นกระแสการปฏิบัติงาน" ในความหมายของ เอกสารที่เป็น archives เมื่อกล่าวรวมเอกสารทั้งสองประเภท ใช้ว่า "เอกสารจดหมายเหตุ" สถานที่เก็บเอกสารเรียกว่า "หอจดหมายเหตุ"

ความสำคัญของการบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุ

การประกอบธุรกิจการงานใด ๆ ให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ได้นั้น จำเป็นต้องอาศัยการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ ในการนำเอาความคิด ความพยายามของมนุษย์ วัสดุ วิธีการ ตลอดจนกำลังเงิน เข้าประกอบกันอย่างเหมาะสม ดังที่ จอห์น เอฟ มี (John F. Mee) กล่าวไว้ว่า "การบริหารคือศิลป์ในการกระทำให้ได้ผลอันสูงสุด โดยใช้ความพยายามน้อยที่สุด เพื่อก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าและความพอใจแก่ทั้งฝ่ายเจ้าของงานและฝ่ายปฏิบัติงานได้มากที่สุด และสามารถให้บริการแก่สาธารณชนได้อย่างดีที่สุดอีกด้วย"

บรรดานักวิชาการได้วิเคราะห์และจำแนกงานของการบริหารไว้โดยใช้อรรถาธิบายต่าง ๆ เช่น การอำนวยการ (directing) การสั่งการ (ordering) การนิเทศ (supervising) การควบคุม (controlling) การประเมินผล (evaluating) การนำเสนอ (representing) การวางแผน (planning) การเจ้าหน้าที่ (staffing) การประสานงาน (coordinating) การรายงาน (reporting) การงบประมาณ (budgeting) การส่งเสริม (motivating) การปรับปรุง (innovating) แต่อย่างไรก็ตาม งานที่นักศึกษาเรื่องการบริหารเห็นพ้องกันว่ามีความสำคัญยิ่ง คือ การวางแผน การจัดระเบียบงาน บุคคลากร และการควบคุม

ยอร์ช อาร์ เทอร์รี่ (George R. Terry) ให้คำจำกัดความของการบริหารไว้ว่า "เป็นกระบวนการซึ่งประกอบด้วย การวางแผนงาน การจัดระเบียบงาน การปฏิบัติงาน และการควบคุม โดยใช้วิทยาการต่าง ๆ และศิลปการดำเนินงานเข้าช่วยในทุกขั้นตอน เพื่อให้เกิดผลสำเร็จตามต้องการ"

¹ George R. Terry, Principles of Management (3 rd ed., Illinois: Richard D. Irwin, 1960), p.26.

² Mildred H. Lowell, The Management of Libraries and Information Centers, Vol.1 (New Jersey: Scarecrow, 1968), p.14.

³ Terry, op.cit., p.32.



การวางแผนงานเป็นงานพื้นฐาน เพราะแผนงานนั้นคือการกำหนดล่วงหน้าว่าจะทำอะไร มีเป้าหมายอย่างไร แล้วจึงจัดระเบียบงานโดยแบ่งงานออกเป็น ส่วน ๆ สำหรับให้เจ้าหน้าที่แต่ละแผนกปฏิบัติ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานแต่ละระดับ พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับกิจกรรม อุปกรณ์ และสถานที่ปฏิบัติงาน เมื่อเริ่มปฏิบัติงาน สิ่งสำคัญคือ ตัวเจ้าหน้าที่หรือบุคคลากร การกำหนดคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน ตำแหน่งหน้าที่ ค่าจ้าง เงินเดือน สวัสดิการต่าง ๆ และการส่งเสริม กระตุ้นเร้า ให้คำปรึกษาแนะนำ ชั้นสุดท้ายคือ การควบคุม ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลข้อบกพร่องในการดำเนินงาน และตรวจสอบผลการปฏิบัติงานว่ามีข้อบกพร่อง หรืออุปสรรคอย่างไร ได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้หรือไม่

สำหรับงานจรรยาบรรณ ซึ่งเป็นงานรวบรวมเก็บรักษาเอกสารที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ และ เอกสารการบริหารที่สิ้นกระแสการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้เพื่อการค้นคว้าอ้างอิง เชิงประวัติของนักศึกษาวิจัยทั้งหลายตลอดจนของหน่วยงานผู้เป็นเจ้าของ เอกสารเอง นั้น มีหลักความจริงประการหนึ่งอันเป็นอุปสรรคสำคัญของงานจรรยาบรรณ คือของสิ่งใดก็ตามที่มนุษย์ทำขึ้น เพื่อประโยชน์ใช้สอยในปัจจุบัน เมื่อได้ใช้สมความมุ่งหมายแล้ว ของสิ่งนั้นย่อมหมดความสำคัญไป จะกลับมีความสำคัญขึ้นอีกก็ต่อเมื่อมนุษย์ต้องการใช้ประโยชน์ใหม่ในภายหลัง ในช่วงเวลาระหว่างการใช้ประโยชน์ครั้งแรกกับครั้งหลังนี้เอง หากมิได้ดูแลรักษาเก็บไว้อย่างดี โอกาสที่ของจะสูญหายกระจัดกระจาย หรือชำรุดเสื่อมโทรมไปย่อมเกิดขึ้นได้ งานจรรยาบรรณเป็นงานที่อยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ และโดยที่เอกสารจรรยาบรรณเป็นสมบัติในทางพุทธิปัญญา ในสายงานผู้บริหารย่อมมีอันตีความสำคัญต่อกว่าปัญหาที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนหรือปัญหาเฉพาะหน้าอื่น ๆ งานจรรยาบรรณ ไม่ว่าจะ เป็นงานของหน่วยจรรยาบรรณในสถาบันใดหรือของหอจรรยาบรรณแห่งชาติ ย่อมประสบปัญหาในรูปเดียวกัน เช่น ปัญหาการประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของ เอกสารในการส่งเอกสารมาให้เก็บรักษา ปัญหาการดำเนินการดูแลรักษาเอกสารให้อยู่ในสภาพปลอดภัย ปัญหาการจัดเรียง การหยิบค้น เรื่องที่ต้องการ ตลอดจนการให้บริการค้นคว้าอ้างอิง ระบบการบริหารที่รัดกุม และมีประสิทธิภาพดีเท่านั้น ที่จะช่วยให้บรรณรักษ์จรรยาบรรณสามารถปฏิบัติงานได้สอดคล้องกับระบบการบริหารของสถาบันหรือของประเทศ และถูกต้องตามหลักการแห่งวิชาชีพของตนด้วย

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเชื่อว่า ในประเทศที่กำลังพัฒนาเช่นประเทศไทยนี้ หากได้มีการ
ศึกษาวิเคราะห์งานจดหมายเหตุของประเทศในแง่ของการบริหาร ก็จะทำให้มองเห็นปัญหาข้อ
ขัดข้องในงานจดหมายเหตุได้ชัดเจนขึ้น อันจะช่วยให้ได้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ นำไปใช้แก้
ปัญหาการดำเนินงานจดหมายเหตุของหน่วยราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับระเบียบการบริหาร
ราชการแผ่นดิน ทั้งผลการวิจัยนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงงานของหน่วยงานทาง
จดหมายเหตุที่มีอยู่ก่อนแล้ว ยังเป็นแนวทางในการปรับปรุงงานของสำนักบริหารอื่น ๆ ที่ยังมีได้
จัดตั้งหน่วยงานทางจดหมายเหตุขึ้น โดยตรงอีกด้วย

การสำรวจวิจัยทางจดหมายเหตุที่ได้กระทำมาแล้ว

ได้มีการสำรวจและวิจัยเกี่ยวกับเอกสารราชการรวม ๓ โครงการ คือ

พลอากาศตรี ชรรคชัย จันทร์เรือง ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "กิจการสารบรรณกับ
ความมั่นคงของชาติ" เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ - ๒๕๑๐

นายเศรษฐพร คุณศิริพิทักษ์ ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง "สภาพและปัญหาการวิจัยจาก
เอกสารราชการ" เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ทำการสำรวจวิจัยเรื่อง "โครงการสำรวจ
ลักษณะของเอกสารราชการที่มีอยู่ในความครอบครองของกระทรวงทบวงกรม และรัฐวิสาหกิจ
พ.ศ. ๒๕๑๓" เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓

พลอากาศตรีชรรคชัย จันทร์เรือง, กิจการสารบรรณกับความมั่นคงของชาติ,
วิทยานิพนธ์วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๐๘ - ๒๕๑๐. (อัครสาเนา)

เศรษฐพร คุณศิริพิทักษ์, สภาพและปัญหาการวิจัยจากเอกสารราชการ, วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๑๐. (อัครสาเนา)

กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร, โครงการสำรวจลักษณะของเอกสารราชการ
ที่มีอยู่ในความครอบครองของกระทรวงทบวงกรมและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๓.

เป็นที่น่าสังเกตว่า งานวิจัยสองโครงการแรกเป็นวิทยานิพนธ์ที่เสนอต่อสถาบันการศึกษา ส่วนโครงการที่สาม เป็นการสำรวจวิจัยของทางราชการ การสำรวจวิจัยเกี่ยวกับเอกสารจดหมายเหตุโดยตรงยังไม่มีผู้วิจัย

พลอากาศตรี ชรรค์ชัย จันทรเรือง เจ้ากรมสารบรรณทหารอากาศ กองทัพอากาศ กระทรวงกลาโหม ได้ทำการวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานเอกสารราชการในชื่อเรื่องว่า "กิจการสารบรรณกับความมั่นคงแห่งชาติ" เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร ในการฝึกอบรมนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ ๕ ประจำปีการศึกษา ๒๕๐๘ - ๒๕๑๐ เป็นการวิจัยถึงความสำคัญของการป้องกันและรักษาความมั่นคงให้แก่ราชอาณาจักรจากการรุกรานของศัตรูที่มุ่งในด้านการเมือง

พลอากาศตรี ชรรค์ชัย จันทรเรือง ทำการวิจัยโดยค้นคว้าจากเอกสาร ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยเฉพาะกิจกรรมในการดำเนินงานด้านเอกสารและพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสารบรรณ โดยศึกษาถึงกรรมวิธีการผลิตหนังสือราชการ การรับส่ง การเก็บ การยืม การทำลาย และนำหลักการปฏิบัติงานของต่างประเทศมาเป็นแนวทางประกอบการพิจารณาปรับปรุง แก้ไข ผู้วิจัยได้วิเคราะห์มูลเหตุที่ทำให้งานสารบรรณเป็นผลเสียหายแก่ความมั่นคงของชาติไว้ ๕ ประการ คือ ประการแรก เอกสารหรือข้อความไม่สมบูรณ์ชัดเจน ประการที่สอง ระเบียบการ พิจารณาและการดำเนินงานไม่รัดกุมพอ ประการที่สาม เวลาในการผลิตและส่งเอกสารล่าช้าเกินไปไม่ทันกำหนด ประการที่สี่ ตัวบุคคลผู้เกี่ยวข้องไม่มีความสามารถเหมาะสม มีประโยชน์ได้เสีย หรือขาดผู้รับผิดชอบ โดยเฉพาะ ประการที่ห้า การรักษาความลับของทางราชการ ความปลอดภัยของสถานที่ การกำหนดชั้นความลับ การจัดทำและการแจกจ่ายเหตุที่ทำให้ความลับรั่วไหล

ผู้วิจัยได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนางานสารบรรณ ๒ ด้าน คือ

ด้านการติดต่อกับประชาชน วิเคราะห์มูลเหตุที่ทำให้ประชาชนไม่พอใจในความล่าช้าของระเบียบราชการ โดยศึกษาจากกรณีวิจัย ๔ กรณีคือ การขอสำเนาทะเบียนบ้านแทนทะเบียนบ้านเก่าที่สูญหาย การขอคัดสำเนาทะเบียนบ้าน การแจ้งย้าย และการแจ้งเช่าในทะเบียนบ้าน การโอนกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดิน จากเทศบาลนครกรุงเทพมหานคร และกรมที่ดินตามลำดับ จากการศึกษาวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ได้พบสาเหตุความล่าช้าที่ระบบการเก็บค้น การรับ เรื่องราวและลำดับชั้นการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น และได้ให้ข้อเสนอแนะที่ควรแก้ไข

คำแนะนำของสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๐๖ ได้วิเคราะห์ปัญหาและให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับวิธีการประทับตราบนังสือ เพื่อให้สามารถตรวจสอบทางเดินนังสือและทราบกำหนดการพิจารณา เรื่องของแต่ละส่วนราชการได้ การลงทะเบียนรับส่ง นังสือ เสนอให้เพิ่มช่องเลขที่ (หัวไป) ของหน่วยงานที่ส่งนังสือราชการนั้นมา เพื่อความสะดวกในการตรวจค้นหรือติดตามเรื่อง สับคส่งนังสือ เสนอให้ตัดช่อง "จาก" และ "ถึง" ออก และเพิ่มช่อง "เรื่อง" เพื่อลดในการยืนยันกับเลขทะเบียน ก็ความผิดพลาดและสะดวกในการค้นหา บัญชีเรื่องประจำแฟ้ม เสนอให้เพิ่มช่อง "เลขที่" ของนังสือ เพราะการลงรายการเฉพาะของ "เรื่อง" อาจมีปัญหาในการค้นเมื่อชื่อเรื่องซ้ำกัน ทะเบียนนังสือ เก็บ มีลักษณะเหมือนบัญชีเรื่องประจำแฟ้ม เสนอให้เพิ่มช่อง "เลขที่" เช่นเดียวกับ บัตรตรวจค้น เสนอให้ตัดช่อง "จาก" และ "ถึง" ออก เพราะเป็นรายการที่ลงซ้ำ ๆ กันไม่ช่วยในการค้นหา

เศรษฐพร กุศรีพิทักษ์ ศึกษาคำวินิจฉัยในคำนำการใช้เอกสารราชการในการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์ ในชื่อเรื่องว่า "สภาพและปัญหาการวิจัยจากเอกสารราชการ" เป็นวิทยานิพนธ์สำหรับปริญญารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต เสนอออกคณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๐

ผู้วิจัยได้มุ่งศึกษาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการค้นคว้าเกี่ยวกับเอกสาร และเน้นที่ปัญหาต่าง ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการวิจัยจากเอกสารราชการเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ในการวิจัยใช้วิธีค้นคว้าจากห้องสมุดและการวิจัยภาคสนามโดยส่งแบบสอบถามสังเกตการณ์ และสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่เอกสารของหน่วยงานตัวอย่าง ๓ ประเภท คือ หน่วยงานทางด้านการบริหาร กฎหมาย และการวิจัย

ผู้วิจัยได้จำแนกเอกสารออกเป็น ๒ ประเภท คือ เอกสารราชการที่มีได้พิมพ์เผยแพร่ และเอกสารราชการที่ได้พิมพ์เผยแพร่ และเสนอผลการวิจัยจากเอกสารแต่ละประเภทดังนี้

เอกสารราชการที่มีได้พิมพ์เผยแพร่ มีปัญหาและอุปสรรคที่ควรแก้ไขคือ

ปัญหาเกี่ยวกับการเก็บรักษาเอกสารราชการระบบการเก็บรักษาเอกสารของทางราชการนี้ ขาดความเป็นระเบียบ ไม่สามารถค้นหาเอกสารที่ต้องการให้พบทันเวลา สถานที่

เก็บเอกสารคัมแคม หน่วยงานที่ทำหน้าที่หอจดหมายเหตุแห่งชาติ ไม่มีประสิทธิภาพดีพอ ควรจะ
ได้ปรับปรุงวิธีการเก็บรักษา ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ใหม่ความรู้ และจัดหาเครื่องใช้ให้เพียงพอ

ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักวิจัยกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายเอกสาร หากนักวิจัย
กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายเอกสารมีความรู้จักคุ้นเคยกันเป็นส่วนตัว นักวิจัยจะได้รับความร่วมมือดีกว่าวิธี
ติดต่อเป็นทางการอย่างเดียว นักวิจัยจึงควรปฏิบัติตนตามระเบียบ และพยายามชี้แจงให้เจ้าหน้าที่
เข้าใจเจตนาการวิจัยของตน ขณะเดียวกันหน่วยราชการก็ควรอะลุ่มอล่วยให้ความสะดวกแก่นัก
วิจัยเท่าที่จะทำได้

ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความลับของทางราชการ ปัญหานี้จะเกิดขึ้นในกรณีที่เรื่อง
ที่ต้องการค้นคว้าวิจัยพาดพิงถึง เรื่องราวในเอกสารอันถือว่าเป็นความลับของทางราชการ อันอาจ
กระทบกระเทือนถึงความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศชาติ อย่างไรก็ตาม การกำหนดชั้น
ความลับของเอกสารควรจะได้มีการพิจารณาทบทวนอยู่เสมอ

เอกสารราชการที่พิมพ์เผยแพร่ มีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญคือ

ปัญหาเกี่ยวกับการคัดเลือกเอกสารสำหรับบริการวิจัย หน่วยราชการต่างหน่วยเสนอ
ข้อมูลในเรื่องเดียวกันไม่ตรงกัน โดยเฉพาะ ข้อมูลเกี่ยวกับสถิติตัวเลข ผู้วิจัยควรพิจารณาเชื่อถือ
ข้อมูลของหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ โดยตรง

ปัญหาเกี่ยวกับการกระจุกกระจายของเอกสาร ควรให้หน่วยกลางเป็นผู้เก็บรักษา
สิ่งพิมพ์ของรัฐบาล เพราะหน่วยราชการต่างหน่วยต่างจัดพิมพ์เอกสารของตนเองตามพระราช
บัญญัติการพิมพ์ พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งบัญญัติให้ผู้พิมพ์ส่งสิ่งพิมพ์ที่พิมพ์ขึ้นในราชอาณาจักรสองฉบับให้แก่
หอสมุดแห่งชาติ ควรจะได้ใช้บังคับแก่สิ่งพิมพ์ของรัฐบาลด้วย

ปัญหาเกี่ยวกับการพิมพ์เอกสารราชการควรปรับปรุงภาพดีเหมาะแก่การเก็บรักษา
โดยถาวร จึงสมควรมีโรงพิมพ์แห่งชาติเพื่อให้คุณภาพและมาตรฐานการพิมพ์เอกสารราชการ
อยู่ในระดับเดียวกัน

ผู้วิจัยใช้คำขอบรรณสารแห่งชาติ

ปัญหาเกี่ยวกับการเผยแพร่เอกสารราชการ การพิมพ์เผยแพร่ด้วยวิธีที่ต่างกัน และในระยะเวลาที่ต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน โดยไม่มีการเก็บรักษาไว้ในหน่วยงานให้เป็นระเบียบ นานไปก็หาฉบับไม่ได้ เป็นการยากแก่ผู้วิจัยที่จะติดตาม จึงควรมีแหล่งกลางในการหาซื้อขายและเก็บรักษาสิ่งพิมพ์เหล่านี้

สำหรับงานวิจัยของทางราชการ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ ได้ดำเนินการสำรวจเอกสารราชการ ซึ่งนับเป็นโครงการสำรวจวิจัยทางจดหมายเหตุครั้งแรกที่มีขึ้นในประเทศไทย โครงการนี้ให้ชื่อว่า "โครงการสำรวจลักษณะของเอกสารราชการที่มีอยู่ในความครอบครองของกระทรวงทบวงกรมและรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๓"

ขอบเขตการสำรวจ ได้สำรวจเกี่ยวกับ ประเภท อายุ ปริมาณเอกสาร ลักษณะการเก็บ สภาพของเอกสาร หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือดูแลเอกสาร การทำลายเอกสาร และการให้บริการค้นคว้าอ้างอิง

วิธีการสำรวจใช้การส่งแบบสอบถามไปยังหน่วยงานในระดับกองของทุกกระทรวงรวม ๑๓ กระทรวง คือ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม หน่วยงานในระดับกองของทบวง ๔ แห่ง คือ สำนักพระราชวัง สำนักพระราชพิธี สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ราชบัณฑิตยสถาน และรัฐวิสาหกิจ ๒ แห่ง คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย รวมแบบสอบถามที่ส่งออกไปในเดือนมิถุนายน ๒๕๑๓ จำนวน ๔๕๒ ฉบับ ได้รับกลับคืน ๔๗๕ ฉบับ คิดเป็นร้อยละ ๑๐๔

ผลการสำรวจ ปรากฏว่ามีปริมาณเอกสารราชการที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการแต่แรกตั้งหน่วยงานนั้น ๆ ขึ้นมา เป็นจำนวนถึง ๑,๘๒๖,๓๒๕ แฟ้มอ่อน และ ๓๓๕,๗๑๘ แฟ้มแข็ง เฉพาะที่เป็นเอกสารในกลุ่มอายุ ๒๐ - ๓๐ ปี ขึ้นไปมีจำนวน ๔๖,๗๑๘ แฟ้มอ่อน และ ๔๑,๒๔๕ แฟ้มแข็ง เอกสารเหล่านี้ส่วนมากเก็บไว้ในบริเวณเดียวกันกับที่ทำงาน โดยเก็บไว้ในตู้ทั้งตู้แบบบานกระຈก ตู้ไม้ทึบ ตู้เหล็ก หรือมีชั้นสำหรับวางเอกสารโดยเฉพาะ มีเป็นส่วนน้อยที่ไว้วางกองเอกสารไว้กับพื้น หลังตู้ โต๊ะ ซอกตู้ หรือเก็บไว้ในกล่องและลังไม้ เนื่องจากไม่มีสถานที่เก็บเอกสารเพียงพอ เอกสารเก่าและเอกสารใหม่เก็บรวมอยู่ในที่เดียวกัน จึงไม่ได้รับความ

เอาใจใส่ให้ปลอดภัยจากฝุ่น แสง ความชื้น ความร้อน และจะค้นหาเรื่องที่ต้องการไต่ถาม โดยเฉพาะเมื่อเอกสารมีอายุเก่าเกิน ๑๐ ปี ขึ้นไป

วิธีการจัดหมวดหมู่เอกสาร แบบเก็บตามลำดับหน่วยราชการผู้เป็นเจ้าของเรื่อง แบบจัดกลุ่มเอกสารตามหัวเรื่อง แบบเก็บเรียงตามลำดับวันเดือนปี และแบบจัดเก็บตามวิธีการอื่นที่คิดขึ้นเอง ทั้ง ๔ แบบนี้มีจำนวนเท่า ๆ กัน หน่วยราชการที่มีบัญชีรายชื่อสำหรับใช้ควบคุมเอกสารมีเพียงร้อยละ ๒๑ และได้ใช้บัญชีนี้ช่วยในการค้นหาเอกสารที่ต้องการ หน่วยราชการที่ทำบัตรและครรชนีเพิ่มเติมสำหรับช่วยในการค้นคว้าเอกสาร มีเป็นส่วนน้อย

การทำลายเอกสารที่อายุเก่าเกิน ๑๐ ปีขึ้นไป และเป็นเอกสารไม่สำคัญหรือเอกสารชำรุดนั้น ส่วนใหญ่ไม่มีมาตรฐานหรือหลักการที่กำหนดไว้โดยแจ้งชัดถึงชนิดหรือเรื่องของเอกสารราชการที่สมควรเก็บรักษาไว้ตลอดไป และทำลายเอกสารโดยตั้งกรรมการพิจารณาเอกสาร

การซ่อมแซมเอกสารสำคัญที่เก่าชำรุด ส่วนมากไม่ได้ซ่อมแซมแต่ใช้ทำสำเนาเก็บไว้ โดยการพิมพ์ดีด หรือถ่ายสำเนา (Xerox, photostat) และส่วนใหญ่มีอุปกรณ์ถ่ายสำเนาของตนเอง

การให้บริการค้นคว้าเอกสาร ส่วนมากไม่เคยใช้เอกสารของคนในการค้นคว้าอ้างอิงเลย สำหรับกลุ่มที่เคยใช้ค้นคว้าอ้างอิงนั้น การใช้ในการปฏิบัติงานของตนเองและการให้บริการแก่หน่วยราชการอื่นตลอดจนนักศึกษาวิจัย มีจำนวนไล่เรียงกัน การจะอนุมัติให้คนคว้าเอกสารประเภทใดบ้างนั้น ไม่มีนโยบายวางไว้โดยชัดเจน แล้วแต่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาเห็นเหมาะสม

ผลการสำรวจวิจัยของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร นี้ แสดงให้เห็นว่าการเก็บรักษาเอกสารของหน่วยราชการต่าง ๆ นั้น ส่วนใหญ่อยู่ในสภาพที่ไม่น่าพึงพอใจ เนื่องจากความคับแคบของอาคารสถานที่ การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบดูแลเอกสาร และการไม่เห็นความสำคัญของเอกสารที่ตนมีอยู่ ฉะนั้น จึงควรได้มีการศึกษาวิจัยต่อไปในด้านการบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุว่า ควรจัดดำเนินการไปในรูปใดจึงจะมีประสิทธิภาพที่ดีที่สุด และเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางสังคมและฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะงานจดหมายเหตุนี้มีความสัมพันธ์กับลักษณะการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแต่ละประเทศก็มีเอกลักษณ์ของตนต่าง ๆ กัน

ความมุ่งหมายของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีความมุ่งหมาย เพื่อ

๑. ศึกษาประวัติและวิวัฒนาการของการบริหารงานจดหมายเหตุในประเทศไทย
๒. ศึกษาเทคนิคการบริหารงานจดหมายเหตุที่ยอมรับกันเป็นสากลว่าเป็นวิธีที่รัดกุมและมีประสิทธิภาพที่สุด
๓. สํารวจวิจัยลักษณะการบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุที่มีอยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการต่าง ๆ ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะข้อควรปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักวิชาการจดหมายเหตุ และการจัดตั้งศูนย์เก็บเอกสารราชการ
๔. ศึกษาวิเคราะห์ลักษณะการบริหารงานของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ ตลอดจนกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเสนอแนะข้อควรปฏิบัติในฐานะของหอจดหมายเหตุแห่งชาติ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงการบริหารงาน โดยเฉพาะในด้านการวางแผนงาน การจัดระเบียบงาน บุคคลากร และการควบคุมของหน่วยงานต่อไปนี้

- ๑.๑ แผนกเก็บ ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงเศรษฐกิจ กระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงอุตสาหกรรม
- ๑.๒ กองจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร

ทั้งนี้ เป็นการวิจัยตามสภาพที่ปฏิบัติอยู่ระหว่างเดือนธันวาคม ๒๕๑๔ - กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕

วิธีดำเนินการค้นคว้าและวิจัย

๑. สํารวจและสังเกตการณ์ การบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุของหน่วยงานทางจดหมายเหตุ
๒. สัมภาษณ์ผู้บริหารงานและเจ้าหน้าที่จดหมายเหตุของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนบุคคลผู้เกี่ยวข้อง
๓. ค้นคว้าจากเอกสาร หนังสือ และบทความต่าง ๆ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัย

ผู้วิจัยคาดว่า ผลการวิจัยเรื่องนี้ จะอำนวยประโยชน์ดังต่อไปนี้

๑. สามารถเสนอระบบการบริหารงานเอกสารจดหมายเหตุที่สอดคล้องต่อระบบการบริหารราชการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่จดหมายเหตุของหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนบุคคลผู้เกี่ยวข้อง
๒. เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาทางกฎหมายและมาตรการ และระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ในการดำเนินงานเกี่ยวกับเอกสาร ตามที่ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางไว้
๓. เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาวางนโยบายจัดตั้งศูนย์เก็บเอกสารราชการและการปรับปรุงงานของกองจดหมายเหตุแห่งชาติ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย