

การปรับปรุงองค์การ : กรณีกรมไปรษณีย์โทรเลข



นางสาวกานดา ประภัสสร

002617

ศูนย์วิทยทรัพยากร

วิทยานพนธ์เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2520

I45126183

Reorganization of Post and Telegraph Department

Miss Kanda Prapassorn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1977

หัวข้อวิทยานิพนธ์                      การปรับปรุงองค์การ    :    กรณีกรมไปรษณีย์โทรเลข  
โดย    นางสาวกานดา ประภัสสร  
แผนกวิชา                                      การปกครอง  
อาจารย์ที่ปรึกษา                            ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา

---

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษา ตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต

.....  
..... รักษาราชการแทน    คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุประคิษฐ์ บุญาค)

.....  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เกศินี หงส์นันทน์)

.....  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ อยุธยา)

.....  
..... กรรมการ  
(นายเศรษฐพร กุศลวิทย์)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

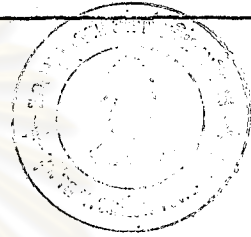
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การปรับปรุงองค์การ : กรณีกรมไปรษณีย์โทร เลข

ชื่อ นางสาวกานดา ประภัสสร

แผนกวิชา การปกครอง

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พนม ทินกร ณ ออยุธยา

บทคัดย่อ



ในการบริหารองค์การนั้น สิ่งหนึ่งที่จะต้องจะได้มีการพิจารณาคือ การเข้า  
สำรวจดูความเหมาะสมทางคานโครงสร้างขององค์การ และหาทางปรับปรุงองค์การ  
เพื่อให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

จุดประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้แก่การ ศึกษาข้อเท็จจริงและความจำเป็น  
ของกรมไปรษณีย์โทร เลข ในการแยกหน่วยงานในระดับปฏิบัติการออกมาอยู่ในฐานะของรัฐวิ  
สาหกิจ เรียกว่า "การสื่อสารแห่งประเทศไทย" ส่วนระดับอำนาจการยังคงอยู่ในรูป  
ของกรมไปรษณีย์โทร เลขตามเดิม พร้อมทั้งศึกษาแนวโน้มในอนาคตของทั้งสองหน่วยงาน

จากการศึกษาพบว่า กรมไปรษณีย์โทร เลขในอดีต แม้จะมีฐานะเป็น  
"กรมรัฐพาณิชย์" โดยมีความคล่องตัวทางการเงิน อันเนื่องมาจากพระราชบัญญัติ  
ทุนไปรษณีย์ 2504 แต่ในการปฏิบัติงานยังไม่เกิดความคล่องตัวเท่าที่หน่วยงานให้บริการ  
สาธารณะควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่คล่องตัวทางการเงินทั้งไป คำน  
การการเงิน และคานการบริหารงานบุคคล จึงได้เสนอขอปรับปรุงระบบบริหารใหม่ โดยต้อง  
ใช้ความพยายามเป็นเวลานาน

ในเดือนกันยายน พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติการสื่อสาร  
แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 เพื่อเป็นแม่บทในการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย  
โดยมีเหตุผลว่ากิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคมเป็นบริการสาธารณะ สมควรจะมีระบบ

บริหารที่มีความคล่องตัวมากกว่าในรูปหน่วยงานราชการธรรมดา

การปรับปรุงระบบบริหารดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาที่กรมไปรษณีย์โทรเลข เคยประสบอยู่เกือบทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความคล่องตัวในด้านการบริหารทั่วไป และการบริหารงานบุคคล แยกทางการเงินนั้น แม้จะมีอิสระในการกำหนดงบทำการจ่าย ได้เอง อันเป็นผลดีในการขยายบริการด้านไปรษณีย์และโทรคมนาคม แต่การมีฐานะเป็น รัฐวิสาหกิจ กลับถูกควบคุมค่านงบลงทุน เข้มงวดยิ่งกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะแต่เดิมนั้นสำนักงานประมวลโดยอนันต์ให้ความคล่องตัวทางการเงินแก่กรมไปรษณีย์โทรเลขเป็นพิเศษ

หลังจากการปรับปรุงระบบบริหารครั้งนี้แล้ว การสื่อสารแห่งประเทศไทยและ กรมไปรษณีย์โทรเลขมีแนวโน้มที่จะขยายงานออกไปกว่าเดิม เพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณที่ เพิ่มขึ้น โดยได้มีการปรับปรุงส่วนราชการใหม่หลังการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมไปรษณีย์โทรเลขมีแนวโน้มที่สามารถจะเป็นหน่วยงานของรัฐ ในการ จัดระเบียบการสื่อสารของชาติได้ แต่กรมไปรษณีย์โทรเลขยังประสบปัญหาเรื่องการยอมรับ จากหน่วยงานการสื่อสารต่าง ๆ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า รัฐบาลควรพิจารณาจัดตั้ง "คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ" ขึ้น ทำหน้าที่ประสมนโยบายด้าน การสื่อสารของชาติ ทุกประเภท โดยมีกรมไปรษณีย์โทรเลขทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขาธิการ ซึ่งวิธีการดังกล่าว เป็นวิธีที่มีทางเป็นไปได้มาก และจะก่อให้เกิดผลดีต่อกิจการสื่อสารของชาติมากที่สุด

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title      Reorganization of Post and Telegraph Department  
Name                Miss Kanda Prapassorn  
Thesis Advisor    Assistant Professor Panom Dinakara  
Department        Government  
Academic Year    1977

#### ABSTRACT

One important concept of the management process emphasizes the studying of the organization structure and needs new developments for the effective management.

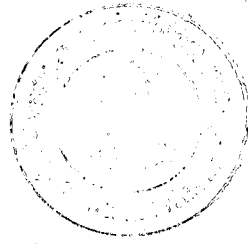
The purpose of this thesis represents an extensive studying of the historical background and the facts in reorganization of Post and Telegraph Department in changing its structure at an operation level to the state of public enterprise called " The Communications Authority of Thailand."

The essential characteristic of the studying found that , in the past , although Post and Telegraph Department had more flexibility in financial supporting than other government agencies because of its state of " Commercial State Department " and the advantages of " The Postal Fund Act B.E. 2504 " , but in fact there had been many administrative problems which the reorganization in the past could not entirely solve them. The essential problem was that it had tightly been controlled from many controlling department of the government.

In September, 1976, the Government enacted the Public Communication Act to establish the Communications Authority of Thailand with the supporting reason that as a practical matter, postal and telecommunication administration should have more flexible system in management so as to provide effective service to the public. The administrative system reform has mostly solved the administrative problems. Precisely, its personnel and general administration have been improved since it has more autonomy in decision making. Anyway, its financial administration had more strictly been controlled.

After the administrative system reform, the new public enterprise and the remain Post and Telegraph Department have tendencies to expand their activities by reorganizing their structures again in order to serve the increasing demands in services, especially, Post and Telegraph Department has potential to be responsible for formulating the national communications policy. However it may not be recognized by other agencies. Thus the obvious conclusion of the thesis suggested that the Government should consider the establishment of "The National Communications Commission" to take care of the nation-wide policy in communications and nominate Post and Telegraph Department as the office of the secretariat. The establishment of this commission is supposed to be the most suitable way and will bring about the progress of national communication network.

กิติกรรมประกาศ



วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความช่วยเหลือให้ทำปรึกษาและคำแนะนำอย่างมากมายจากคุณช่วยศาสตราจารย์ พนม ทันกร ณ อุทยาน และคุณเศรษฐพร ศุภวีพิทักษ์ ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณท่านทั้งสองอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณช่วยศาสตราจารย์ เกศินี หงส์นันทน์ อย่างสูงที่ได้สละเวลาอ่านและให้คำแนะนำและขอแก้ไขที่เป็นประโยชน์ยิ่งแก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนขอขอบคุณ คุณปรีชา วัชรากัย คุณคุณธัมม์ วศินเกษม คุณเชียวชาญ ทองจำ และคุณศิริวรรณ วัฒนากการกิติกุล ที่ได้เป็นธุระช่วยเหลือในเรื่องการจัดพิมพ์และเรียบเรียง รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในเรื่องต่าง ๆ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จเป็นรูปเล่มสมบูรณ์ขึ้นมาได้.

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย

ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ

ฉ

กิตติกรรมประกาศ

ณ

สารบัญ

ญ

รายการตารางและแผนภูมิประกอบ

ฉ

บทที่ 1 บทนำ

1

ก. ความสำคัญของเรื่อง

1

ข. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2

ค. แนวความคิดหรือสมมุติฐาน

3

ง. การค้นคว้าและการวิจัย

3

จ. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

4

ฉ. ลำดับการเสนอเรื่อง

4

บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การ และแนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

6

ก. แนวความคิดเกี่ยวกับการปรับปรุงองค์การ

6

ข. แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ

12

บทที่ 3 การบริหารกิจการสื่อสารก่อนการปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข

20

ก. ความหมายของการสื่อสาร

20

ข. การจัดระบบบริการกิจการสื่อสาร

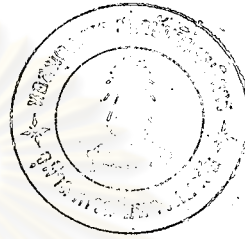
22

ค. ลักษณะสำคัญของการไปรษณีย์และโทรคมนาคม

26

ง. หน้าที่และความสำคัญของกรมไปรษณีย์โทรเลข

27



บทที่ ๔ การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลข	30
ก. ประวัติย่อกรมไปรษณีย์โทรเลข	30
ข. การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขก่อนปี พ.ศ. 2504	31
ค. การปรับปรุงกรมไปรษณีย์โทรเลขตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504	33
บทที่ 5 การจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย	56
ก. การดำเนินการก่อนการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย	56
ข. หน้าที่และความรับผิดชอบของการสื่อสารแห่งประเทศไทย	64
ค. ลักษณะการบริหารงานและการจัดองค์การของการสื่อสาร แห่งประเทศไทย	65
ง. ทุนในการดำเนินงาน	74
บทที่ 6 วิเคราะห์การจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย	76
ก. ผลดีผลเสียของการจัดตั้งการสื่อสารแห่งประเทศไทย	77
ข. อนาคตของการสื่อสารแห่งประเทศไทย และกรมไปรษณีย์- โทรเลขส่วนที่เหลืออยู่	85
บทที่ 7 บทสรุป	107
บรรณานุกรม	111
ภาคผนวก	116
ประวัติการศึกษา	149

แผนผังการแยกงานระดับปฏิบัติการออกจากงาน ระดับอำนวยการ	96
แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข (ปรับปรุงใหม่)	101
แผนภูมิการแบ่งส่วนงานกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคม	103

---



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการตารางและแผนภูมิประกอบ

### ตาราง

	หน้า
ตารางแสดงความแตกต่างในการดำเนินงานของ หน่วยงานของรัฐประเภทต่าง ๆ	34
ตารางบัญชีกำหนดการปรับอัตราเงินเคื้อน	81
ตารางบัญชีอัตราเงินเคื้อนพนักงาน	82

### แผนภูมิ

แผนภูมิการจัดระเบียบการสื่อสารของฝ่ายทหาร	24
แผนภูมิการจัดระเบียบการสื่อสารของฝ่ายพลเรือน	25
แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขตามพระราช- กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2504	38
แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขตามพระราช- กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลข พ.ศ. 2516	49
แผนภูมิโครงสร้างของคณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย ที่ไ้รับแต่งตั้ง	68
แผนภูมิแสดงการบังคับบัญชาในการปฏิบัติงานของการสื่อสาร แห่งประเทศไทย	73
แผนภูมิการแบ่งส่วนงานของการสื่อสารแห่งประเทศไทย	89
แผนภูมิการแบ่งส่วนราชการกรมไปรษณีย์โทรเลขปัจจุบัน	94
แผนภูมิแสดงหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม	95