

การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์งาน



นายชาติชาย ณ เชียงใหม่

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาคตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

แผนกวิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๑๔

000672

I15519594

Personnel Administration of Bangkok Metropolis : the Study  
of Job Analysis.

Mr. Chart Chai Na Chiangmai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Political Science

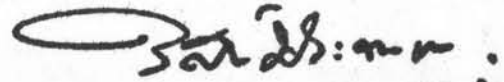
Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

1976

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



(ศาสตราจารย์ ดร. วิศิษฐ์ ประจวบเหมาะ)

คณบดี

คณะกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. เกษม สุวรรณกุล)

..... กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)

..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ เกศินี หงส์สมพันธ์)

..... กรรมการ

(นายถวิล ไพรสมทร์)

อาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัย : ศาสตราจารย์ ดร. เกษม สุวรรณกุล

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์เรื่อง การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์งาน  
โดย นายชาติชาย ณ เชียงใหม่  
แผนกวิชา การปกครอง

หัวข้อวิทยานิพนธ์      การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์งาน  
 ชื่อ                              นายชาติชาย ณ เชียงใหม่                      แผนกวิชาการปกครอง  
 ปีการศึกษา                      ๒๕๑๘

บทคัดย่อ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแบบปกครองตนเอง ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากรูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ในประเทศไทยหลายประการ เช่น มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่กว้างขวางที่สุด มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน โดยการให้บริการด้านต่าง ๆ มากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ทุกรูป มีการเลือกตั้งผู้บริหารจากประชาชน ฝ่ายบริหารมีบทบาทอำนาจเข้มแข็งกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นต้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีองค์การที่สลับซับซ้อน มีขนาดใหญ่ที่สุด และมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมากที่สุดด้วย อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครต้องประสบปัญหาคนสงงาน เช่นเดียวกับส่วนราชการทั่ว ๆ ไปของประเทศไทย จึงเป็นที่น่าสงสัยว่าการดำเนินการแก้ปัญหาดังกล่าวของกรุงเทพมหานครจะประสบความสำเร็จมากน้อยเพียงใด

ในการศึกษาการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์งานนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษา ๒ ประเด็น คือ ประเด็นแรกมุ่งศึกษาว่าการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างและจัดวางระบบงาน มีวิธีการดำเนินการอย่างไรบ้าง ประเด็นที่สองมุ่งศึกษาว่าในการดำเนินการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างและจัดวางระบบงาน นั้น ประสิทธิภาพอุปสรรคอย่างไรบ้าง

จากการศึกษาในประเด็นแรก พบว่าการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างมีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเริ่มตั้งแต่ การศึกษางานและอัตราค่าจ้างที่มีอยู่ในปัจจุบัน การพิจารณาคำนวณอัตราค่าจ้าง การจำแนกตำแหน่ง และการจัดทำบัญชีหรือทะเบียนตำแหน่ง ส่วนการวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้าง เป็นการศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับระบบงาน หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน

ของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อพิจารณาปรับปรุงลดขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานดังกล่าวตามหลักวิชาการบริหารงานบุคคลแผนใหม่ ในประเด็นที่สองพบว่าการวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานคร ประสบปัญหาในคานต่าง ๆ หลายประการ ทั้งที่มีมูลเหตุมาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งาน และหน่วยงานอื่น ๆ ตลอดจนปัญหาที่มีมูลเหตุมาจากสายทางเค้นของการวิเคราะห์งานของ กรุงเทพมหานคร แต่อย่างไรก็ตามปัจจัยสำคัญที่ทำให้การวิเคราะห์งานชั้นต่าง ๆ เป็นปัญหาก็คือ การขาดเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานที่มีความรู้ความสามารถในการวิเคราะห์งานอย่างแท้จริง

ผู้เขียนเสนอแนะว่า ปัญหาการวิเคราะห์งานที่มีมูลเหตุมาจากหน่วยวิเคราะห์งาน ควรแก้ไขโดยจัดให้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งาน การส่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานไปปฏิบัติงาน และไปศึกษาต่อทางด้านการวิเคราะห์งานในสถาบันการศึกษาทั้งในและนอกประเทศ เพื่อเพิ่มความรู้อย่างกว้างขวางในการวิเคราะห์งานเพิ่มมากขึ้น ส่วนปัญหาที่มีมูลเหตุมาจากหน่วยงานอื่น ๆ ควรแก้ไข โดยการฝึกอบรมข้าราชการระดับหัวหน้างาน และระดับบริหารให้มีความรู้ความเข้าใจ เห็นความสำคัญ และมีทัศนคติที่ดีต่อการวิเคราะห์งาน สำหรับปัญหาที่มีมูลเหตุมาจากสายทางเค้นของการวิเคราะห์งาน ควรแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และเพื่อให้หน่วยวิเคราะห์งาน มีอิสระในการปฏิบัติงานมากขึ้น ควรจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครขึ้น.

Thesis Title      Personnel Administration of Bangkok Metropolis :  
                                 The Study of Job Analysis  
Name                      Mr. Chart Chai Na Chiangmai      Department of Government  
Academic Year      1976

#### Abstract

Bangkok Metropolis is an autonomous governing organization which has several unique characteristics and greatly differs from other local governing organizations. It has the largest geographical area and involves in the daily life of the people through its provision of numerous vital services and public utilities. The governor is elected and the executive body plays more powerful role than the legislature. Therefore its administrative net work is highly complicated and requires a large number of employees. However, of all the administrative problems that of over-employment is of the greatest importance. At present it is doubtful that Bangkok Metropolis has dealt with the problem effectively.

In the study of personnel administration of Bangkok Metropolis : the study of job analysis, the writer aims at two main objectives. The first is to examine the means used in analysing jobs in order to determine the number of people to be employed including the setting up of work simplification systems. The second is to study problems and obstacles which confront the officials who do the job analysis.

Concerning the first objective, it is found that in the analysis of the required work force, there are several steps beginning with the study of work and work force at one particular time, followed by the calculation and consideration of work force and the classification of positions. The final step is the registration of job positions. As for work simplification, the writer deals in detail with the steps of work performed by various work units to see whether it is done according to modern personnel administration principles.

From the study of problems and obstacles in job analysis performance, it is found that there are many problems. Some of these problems originate from the job analysis office itself and some from

other offices including individuals involved in the decision making process. However, the shortage of analysts who have experience and ability to perform the duties effectively is the most important problem.

The recommendations are as follows: Bangkok Metropolis should establish a training program specially designed for the analysts or sending them to further their study in the area of job analysis at university in the country or abroad or send them to observe other job analysis offices so that they will have sufficient skills for their duties. Moreover, it is necessary to provide some training for executive and supervisory officials so that they can understand the basic concepts of job analysis and develop proper attitudes towards it. Finally, the restructure of the Bangkok Civil Service Commission to make it a neutral body which can operate without interference from political and other administrative officers. The fairness of job analysis work depends much on the degree of autonomy given to this Civil Service Commission.

## คำนำ

การที่ผู้เขียนได้เลือกเรื่อง "การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์งาน" เป็นหัวข้อเขียนวิทยานิพนธ์ เพื่อเป็นส่วนประกอบในการศึกษาปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต ทางการปกครองนี้ ก็เพราะว่าผู้เขียนเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ในสังกัดกองการเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร จึงใคร่ศึกษาเรื่องที่จะเป็นประโยชน์โดยตรงต่อหน่วยงานเจ้าสังกัดด้วยประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งเพราะผู้เขียนเชื่อว่า การจะพัฒนาการบริหารงานของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ประหยัด รวดเร็ว อันจะก่อให้เกิดผลต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในตำแหน่งอื่น ๆ แล้ว ควรจะได้มีการพัฒนากลไกอันหนึ่งของการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้แก่การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างและจัดวางระบบงาน อันเป็นการพิจารณากำหนดจำนวนอัตราค่าจ้างหน้าที่ที่เหมาะสมกับลักษณะคุณภาพ และปริมาณงาน กำหนดคุณสมบัติของบุคคลให้ตรงกับงาน ตลอดจนการปรับปรุงระบบงานต่าง ๆ ให้มีขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ง่าย สะดวก รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้จะเป็นการแก้ปัญหาคนล้นงาน และช่วยให้การบริหารงานบุคคลตำแหน่งอื่น ๆ ดำเนินไปด้วยดี ตลอดจนจะช่วยให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพดีขึ้น

ในการเขียนวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือในตำแหน่งต่าง ๆ จากหลายท่านด้วยกัน โดยเฉพาะท่านศาสตราจารย์ ดร. เกษม สุวรรณกุล ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ผู้ควบคุมการวิจัยด้วยความเต็มใจ ได้ให้คำแนะนำและขอคิดเห็นที่มีคุณค่าหลายประการ กับทั้งได้ตรวจสอบแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างใกล้ชิด คุณสมบูรณ์ อานิกวงศ์ชัย หัวหน้างานวิเคราะห์อัตราค่าจ้างและระบบงาน คุณตลอด จรุงรัตน์ หัวหน้างานการสอบ กองการเจ้าหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ที่ได้ให้คำแนะนำ และขอคิดเห็นต่าง ๆ ซึ่งช่วยให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเจ้าหน้าที่หลายท่านในกองการเจ้าหน้าที่ และส่วนราชการอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร ที่ได้ให้ความสะดวกในการจัดเก็บข้อมูลต่าง ๆ ด้วยความเต็มใจ



ในการจัดพิมพ์ ผู้เขียนได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีจาก คุณประคอง พูลบางยูง  
คุณทองพูน ชนะภัย คุณสุพิศ สันคุษิต คุณสุภา วงศ์กว้าง และคุณจำรูญศักดิ์ สุวรรณเกษม

ผู้เขียนรู้สึกสำนึกในบุญคุณของทุกท่าน ที่ได้มีส่วนให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไป  
ด้วยดี จึงขอขอบคุณท่านผู้มีพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง ไว้อ น ที่นี้ด้วย.

ชาติชาย ณ เชียงใหม่

กันยายน ๒๕๑๘

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ก
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
คำนำ	ข
สารบัญตาราง	ฐ
สารบัญแผนภูมิ	ท
บทนำ	๑
ความสำคัญของ เรื่อง	๑
วัตถุประสงค์และขอบเขต	๓๓
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	๔
วิธีการวิจัย	๕
เค้าโครงวิทยานิพนธ์	๖
บทที่ ๑ บททั่วไป	๗
ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร	๗
หน่วยงานที่ปฏิบัติงานการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร	๑๕
องค์การกลางการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร	๑๕
หน่วยงานการเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร	๒๔
สรุป	๓๓
บทที่ ๒ แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	๓๕
ความสำคัญของการบริหารงานบุคคล	๓๖
การบริหารงานบุคคลเป็นกระบวนการในการบริหาร	๓๗
ความหมายของการบริหารงานบุคคล	๓๘
วิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล	๓๙

องค์การกลางการบริหารงานบุคคล	๕๕
ระบบอุปถัมภ์และระบบคุณวุฒิกับการบริหารงานบุคคล	๕๘
กระบวนการของการบริหารงานบุคคล	๕๐
การวางแผนงานบุคคล	๕๑
การสรรหาบุคคล	๕๓
การคัดเลือก	๕๗
การจำแนกตำแหน่ง	๖๔
ค่าจ้าง และเงินเค็อน	๗๗
การประเมินผลการปฏิบัติงาน	๗๘
การเลื่อนขั้นและโอนย้าย	๘๑
การฝึกอบรม	๘๓
ขวัญ	๘๖
วินัย	๘๘
สรุป	๙๐
บทที่ ๓ การวิเคราะห์งาน	๙๒
ความหมายของการวิเคราะห์งาน	๙๒
ความมุ่งหมายของการวิเคราะห์งาน	๙๕
ขั้นตอนการในการวิเคราะห์งาน	๙๗
คำอธิบายงานและข้อกำหนดของคนทำงาน	๑๑๕
ประโยชน์ของการวิเคราะห์งาน	๑๑๘
ข้อควรคำนึงในการวิเคราะห์งาน	๑๒๐
การปรับปรุงระบบงาน	๑๒๓
การกำหนดอัตราค่าจ้าง	๑๒๕
สรุป	๑๓๐

บทที่ ๔ การวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานคร	๑๓๑
หน่วยงานที่รับผิดชอบการวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานคร	๑๓๑
การวิเคราะห์หัตถ์รากล้างของกรุงเทพมหานคร	๑๓๕
การปรับปรุงระบบงานของกรุงเทพมหานคร	๑๔๘
การจำแนกตำแหน่งของกรุงเทพมหานคร	๑๕๕
สรุป	๑๖๑
บทที่ ๕ ปัญหาและอุปสรรคในการวิเคราะห์หัตถ์รากล้างและระบบงานของ กรุงเทพมหานคร	๑๖๓
ปัญหาที่มีมูลเหตุมาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์หัตถ์รากล้าง และระบบงาน	๑๖๔
ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับงาน	๑๖๔
ปัญหาเกี่ยวกับความสามารถของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล	๑๖๖
ปัญหาเกี่ยวกับจำนวนเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล	๑๗๗
ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์หัตถ์รากล้าง และระบบงาน	๑๗๘
ปัญหาที่มีมูลเหตุมาจากหน่วยงานอื่น	๑๘๓
ปัญหาเกี่ยวกับการยอมรับการวิเคราะห์หัตถ์รากล้างและระบบงาน	๑๘๓
ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บสถิติของหน่วยงานต่าง ๆ	๑๘๓
ปัญหาที่มีมูลเหตุมาจากสายทางเดินของงานวิเคราะห์หัตถ์รากล้างและ ระบบงาน	๑๘๓
การพิจารณาการวิเคราะห์หัตถ์รากล้างและระบบงานในระดับ กรุงเทพมหานคร	๑๘๔
การพิจารณาการวิเคราะห์หัตถ์รากล้างและระบบงานในระดับ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร	๑๘๖
สรุป	๑๘๘

หน้า

บทที่ ๖ สรุปและข้อเสนอนะ

๒๐๑

ภาคผนวก

๒๑๘

ประวัติผู้เขียน

๒๓๖



สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
๓ - ๑	แสดงข้อแตกต่างที่สำคัญระหว่างการวิเคราะห์งานกับการศึกษา ความเคลื่อนไหวในการทำงาน	๘๘
๓ - ๒	แสดงตัวอย่างแบบสอบถามการวิเคราะห์งาน	๑๐๘
๓ - ๓	แสดงการเปรียบเทียบการวิเคราะห์งานกับคำอธิบายงานและ ข้อกำหนดของคนทำงาน	๑๑๖
๕ - ๑	แสดงจำนวนข้าราชการที่เคยติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ วิเคราะห์งานบุคคล	๑๓๑
๕ - ๒	แสดงลักษณะพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลในแง่ ของการมีมนุษยสัมพันธ์ต่อข้าราชการทั่วไป	๑๓๒
๕ - ๓	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุของการวิเคราะห์กำหนด อัตรากำลังในหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่เหมาะสมถูกต้อง	๑๓๕
๕ - ๔	แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุที่การปรับปรุงระบบงานผิดพลาด ทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าและสิ้นเปลืองมากกว่าเดิม	๑๓๖
๕ - ๕	แสดงการมีส่วนร่วมของข้าราชการในการพิจารณากำหนด อัตรากำลังและระบบงานในหน่วยงานของตน	๑๔๒
๕ - ๖	แสดงจำนวนข้าราชการที่เคยได้รับการชี้แจงเกี่ยวกับลักษณะ ความสำคัญ และประโยชน์ของการวิเคราะห์อัตรากำลัง และระบบงาน	๑๔๕
๕ - ๗	แสดงแหล่งที่ให้ความรู้ความเข้าใจแก่ข้าราชการในเรื่องลักษณะ ความสำคัญ และประโยชน์ของการวิเคราะห์อัตรากำลังและ ระบบงาน	๑๔๖
๕ - ๘	แสดงความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับการวิเคราะห์อัตรากำลัง	๑๔๘
๕ - ๙	แสดงความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงาน	๑๔๙
๕ - ๑๐	แสดงการยอมรับของข้าราชการต่อการกำหนดอัตรากำลังใน หน่วยงานของตน	๑๕๐

ตารางที่		หน้า
๕ - ๑๑	แสดงความเห็นของข้าราชการ เกี่ยวกับระดับตำแหน่งที่ได้รับ การกำหนด	๑๕๖
๕ - ๑๒	แสดงความเห็นของข้าราชการ เกี่ยวกับการวิเคราะห์อัตรากำลัง และระบบงาน และการดำเนินงานของงานวิเคราะห์อัตรากำลัง และระบบงานเท่าที่พัฒนา	๑๕๖

สารบัญแนกมิ

แนกมิที่		หน้า
๑ - ๑	สรุปการบริหารงานบุคคลของเทศบาลนครกรุงเทพ	๓๐
๑ - ๒	แสดงขั้นตอนการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร	๓๑
๑ - ๓	สรุปประวัติความเป็นมาของกองการเจ้าหน้าที่ สำนักงาน ปลัดกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร	๓๒